



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

# **La eficacia de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización en el Distrito Capital**

**Elberto Ariza Vesga**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Maestría en Derecho Administrativo  
Bogotá, D.C. (Colombia)  
2012**



**La eficacia de la aplicación del silencio  
administrativo positivo en materia de  
contribución de valorización en el Distrito  
Capital**

**Elberto Ariza Vesga  
Código: 06699862**

**Tesis presentada como requisito para optar al título de:  
Magister en Derecho Administrativo**

**Director  
Profesor (PhD) Fernando Alexei Pardo Flórez**

**Línea de investigación:  
Profundización en Derecho Administrativo**

**Universidad Nacional de Colombia  
Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Maestría en Derecho Administrativo  
Bogotá, D.C. (Colombia)  
2012**



*Dedico el presente trabajo de investigación a mis padres, hermanos, profesores, compañeros y a todas aquellas personas que con su ayuda, soporte, confianza y conocimiento me permitieron encontrar la claridad y el estímulo necesario para encarar este nuevo reto académico.*



## Resumen

En Colombia, la Contribución de Valorización ha sido definida como un “*recurso de orden tributario, ubicado dentro de las llamadas contribuciones especiales cuya característica más significativa es la relación de causalidad entre el beneficio específico que se recibe de la administración pública y el tributo que debe pagarse*”<sup>1</sup>. En esencia, se trata de un tributo que se orienta a recobrar los gastos en los cuales han incurrido las entidades públicas para el desarrollo de obras públicas establecidas en la ley en razón al beneficio que éstas aportan a la propiedad raíz.

Entre nosotros, el antecedente más remoto lo encontramos en la Ley 23 de 1887, normativa que exigía el pago de expensas para la realización de obras necesarias para impedir o mitigar las inundaciones que pudieran sufrir los propietarios de los predios contiguos a los ríos y cuerpos de agua que bañaran dos o más departamentos. En la actualidad, el concepto se ha extendido a un número mayor de obras y constituye para muchas entidades territoriales, una excelente forma de apalancar su desarrollo en materia de infraestructura que, de otra forma, serían imposible de financiar; caso específico, se enseña en la ciudad de Bogotá, eje central de nuestro estudio.

En efecto, el presente trabajo se propone revisar los componentes básicos de la Contribución de Valorización en el Distrito Capital y en ello analizar las consecuencias de orden jurídico que se originan a propósito de la aplicación del silencio administrativo positivo como forma de sancionar la administración morosa en su tarea de resolver los recursos presentados por los contribuyentes en vía gubernativa en igual forma a la establecida en el Estatuto Tributario Nacional; evento introducido en el Distrito Capital en el Acuerdo 180 de 2005 y que plantea serios reparos en términos de eficacia jurídica en la medida que los objetivos propuestos en la norma se ven alterados en su aplicación por parte de la administración pública o vía interpretación del poder jurisdiccional en claro

---

<sup>1</sup> Fernández Cadavid, Alberto. *La Contribución de Valorización en Colombia*, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, 1981, p. 7.

detrimento de los derechos del contribuyente y en suma del Estado Social de derecho que nos rige.

**Palabras clave:** Contribución de valorización, silencio administrativo positivo, tributo, eficacia, validez, procedimiento administrativo, república unitaria, imperio de la ley, tarifa, base gravable, beneficio, sujeto activo, sujeto pasivo, recurso de reconsideración, vía gubernativa.

## **Abstract**

In Colombia, the “special assessment tax” has been defined as a financial charge whose most significant feature is represented by the causal nexus between the specific benefit which is acquired by the property owner from government actions and the tribute to be paid". In essence, it is a tribute laid to recover the expenses and actions undertaken by public entities for the development of public works due to the benefit they provide to real estate.

“Special assessment tax” in Colombia comes from Law 23 of 1887. This legislation required the payment of expenses for carrying out works to prevent or mitigate flooding that could suffer the owners of the properties adjacent to rivers and water bodies that bathe two or more departments. Today, the concept has been extended to a larger number of works and is, for many authorities, a great way to leverage its infrastructure development that otherwise would be impossible to finance as it happens in Bogotá city, the core of our studio.

Indeed, this research review the structural aspects of “special assessment tax” in Bogotá city and the analysis of the consequences that occur with the implementation of positive administrative silence as a way to punish the administration's negligence as it happens in national tax code. That situation brought about with the 180 Agreement of 2005 and has showed serious objections in terms of legal effect due to disuse of the law objectives which have been altered in their application by the public administration or misunderstanding by jurisdictional power in detriment of the rights of taxpayers and the rule of law that governs us.

**Keywords:** Special assessment, positive administrative silence, tribute (tax), effectiveness, validity, administrative procedure, unitary republic, rule of law, rate, tax basis, profit, active subject taxpayer, reconsideration.



# Contenido

	<b>Pág.</b>
Resumen y Abstract	VII
Introducción	1
1.Contribución de Valorización	5
1.1 Aspectos generales	5
1.2La contribución de valorización como especie del género contribución	7
1.2.1 Impuestos	10
1.2.2 Tasas	11
1.2.3 Contribuciones especiales	11
1.2.3.1 Contribuciones sociales	13
1.2.3.2 Contribuciones corporativas	13
1.2.3.3 Contribuciones especiales	14
1.2.4 Contribución de Valorización Vs. Plusvalía	15
1.3La contribución de valorización en el modelo tributario colombiano	16
1.3.1 Evolución legislativa	17
1.3.2 Desarrollo jurisprudencial	18
1.3.2.1 Características del tributo	20
1.3.2.2 Elementos del tributo	20
1.3.2.1.1 Hecho generador	20
1.3.2.1.2 Sujeto activo	21
1.3.2.1.3 Sujeto pasivo	22
1.3.2.1.4 Base gravable	23
1.3.2.1.5 Tarifa	24
1.4La contribución de valorización en la ciudad de Bogotá	25
2. Silencio Administrativo	31
2.1 Aspectos generales	31
2.2Evolución legislativa	32
2.3Decreto 01 de 1984	36
2.3.1 Silencio administrativo negativo (SAN)	36
2.3.2 Silencio administrativo Positivo (SAP)	39

2.4 Ley 1437 de 2011	43
2.4.1 Silencio administrativo negativo sustantivo (SANS)	43
2.4.2 Silencio Administrativo negativo adjetivo (SANA)	46
2.4.3 Silencio Administrativo positivo (SAP)	47
3. Eficacia del SAP en materia de Contribución de Valorización en Bogotá D. C.	49
3.1 Punto de partida	49
3.2 Reiteración de la posición original	61
3.3 Antecedentes que explican la unificación del proceso administrativo tributario	66
3.4 Interpretaciones dotadas de autoridad	68
3.4.1 Procedimiento tributario nacional y silencio administrativo positivo	68
3.4.2 Procedimiento tributario distrital y silencio administrativo positivo	76
3.5 Proceso administrativo tributario y contribución de valorización. AC 180/05	79
3.6 Silencio administrativo positivo y contribución de valorización	82
3.7 Análisis de la línea jurisprudencial adoptada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca	100
3.7.1 Remisión normativa – fundamento y valor constitucional	100
3.7.2 Validez de la remisión normativa	103
3.7.3 Eficacia de la remisión normativa y aplicación del silencio administrativo en materia de contribución de valorización	109
4. Conclusiones	121
Bibliografía	129

## Introducción

En el año 2005 el Concejo Distrital de Bogotá adoptó parte del procedimiento estipulado en el título “V” del “Estatuto Tributario Nacional”<sup>2</sup> a efectos de ser aplicado en materia de discusión de los actos de asignación de la contribución por valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, honrando de esta manera la estructura básica de organización política colombiana como república unitaria que, en materia tributaria, exige la asunción de un único código de procedimiento administrativo fiscal, sin reparar en las consecuencias prácticas que éste presentaría al sancionar con silencio administrativo positivo la inactividad de la administración para resolver los conflictos originados en la imposición de este tipo de tributo.

Uno de los mayores problemas que conlleva la aplicación del silencio administrativo positivo<sup>3</sup> para zanjar la discusión de los actos de asignación de contribución por valorización no resueltos por la administración dentro de la debida oportunidad, se representa en términos de inconsistencia normativa que se derivada de la “ambigüedad”<sup>4</sup> de objetivos contenida en la fórmula adoptada

---

<sup>2</sup> Presidencia de la República, Estatuto Tributario Nacional, Decreto 624 de 1989, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html) (22-02-2011).

<sup>3</sup> González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid (España), Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1968, pp. 480 – 481. “(...) *La doctrina del silencio administrativo nació como un medio eficaz de facilitar a los interesados la interposición de recursos, entendiendo desestimadas sus peticiones cuando sobre éstas no resuelve la administración, causándoles perjuicios con su desidia, pero, en cambio, el silencio positivo es una institución peligrosa para los intereses públicos, a los que puede causar trastornos esa misma desidia*, y por eso en el artículo 38 LJ así como en los artículos 94 y 95, LPA, se ha establecido que el silencio administrativo negativo es la regla general, y únicamente cuando un precepto expreso de la ley lo disponga, se podrá aplicar silencio administrativo positivo (...)” (Negrilla fuera de texto)

<sup>4</sup> Alchourron, Carlos, “Sobre Derecho y Lógica”, en [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13\\_02.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13_02.pdf) (20.05. 2009). “(...) *A diferencia de la vaguedad que resulta de la falta o insuficiencia en la determinación del significado, la ambigüedad se expresa en términos de exceso de significado (...)*”.

por el Concejo de Bogotá, forzando al intérprete a realizar una selección basada en consideraciones valorativas que pudieran ir más allá de simple información lingüística que se registra en la norma y que por ende pone en entredicho la eficacia formalista (Rudolf Stammler o Hans Kelsen) y la coherencia lógica del sistema jurídico, en tanto, “reglas de reconocimiento”<sup>5</sup>.

Así, el artículo 732 y 734 del Estatuto Tributario Nacional (Dec. 624/1989) señala que “(...) *si transcurrido el término señalado (1 año)... ...el recurso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará*” (Negrilla fuera de texto). En este caso, encontramos que más que enunciados descriptivos o prescriptivos, con lo que se cuenta es con una suerte de regla de contenido muy amplio que autoriza la asignación de efectos positivos a cualquier tipo de petición que el recurrente hubiera podido formular en el recurso de reconsideración, dejando al asecho los objetivos confiados a la administración<sup>6</sup> para la realización de las obras bajo el sistema de contribución de valorización, desconociéndose de esta forma la naturaleza del tributo y de suyo los objetivos enmarcados dentro de nuestro Estado Social de Derecho<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> Hart, Herbert. *El concepto de Derecho*, Buenos Aires (Argentina), Ed. Abeledo-Perrot, 1998, 1961, p. 125. “(...) *dondequiera se acepte tal regla de reconocimiento, tanto los particulares como los funcionarios tienen criterios con autoridad para identificar las reglas primarias de obligación (...)*”.

<sup>6</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard. *Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid (España), Ed. Jurídicas y Sociales S.A., 2003, Pág. 63. “(...) *La vinculación de la administración al derecho no es un enunciado o postulado teórico o abstracto, sino un mandato constitucional llamado a ser eficaz. Para que se pueda hablar de eficacia jurídica es preciso, en primer lugar, una cierta capacidad para la conformación ex ante de las relaciones sociales; y junto a ellas, la existencia de instrumentos que hagan posible la imposición ex post de ese derecho (...)*”.

<sup>7</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-431/00*, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-431\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-431_2000.html) (03-03-2011) “(...) *La aplicación de los principios de eficacia y celeridad, al igual que los demás principios que gobiernan el ejercicio de la función administrativa, encuentran un límite constitucional en la obligación que tienen las autoridades de "coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado"*. En igual sentido, Corte Constitucional de Colombia, *Sentencia C-328 de 1995*, magistrado ponente Eduardo Cifuentes Muñoz. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-328-95.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1995/c-328-95.htm) (20-02-2011). “*Resulta paradójico, por decir lo menos, que la ineficacia del Estado - la omisión en pronunciarse sobre la solicitud de una licencia ambiental - termine sancionada con mayor ineficacia, en este caso, relevando a las autoridades de su deber constitucional de prevenir y controlar el deterioro ambiental (...)*”

El problema aquí planteado nos refiere entonces a la falta de objetivos<sup>8</sup> de la normatividad que acoge los efectos producidos por la ocurrencia del silencio administrativo positivo en materia de contribución por valorización, lo cual nos permite plantear el siguiente cuestionamiento: ¿Es eficaz la aplicación del silencio administrativo positivo para resolver la inactividad de la administración en materia de discusión de los actos de asignación de contribución por valorización en el distrito capital?; cuestionamiento que habrá de examinarse en sede de juzgamiento por parte de las autoridades que por competencia deben resolverlo para desde allí presentar nuestra posición,

No se trata aquí de demostrar los obstáculos que hacen imposible la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización en el ámbito territorial escogido sino de brindar explicaciones al fenómeno, participando de la solución que mejor se adapte a nuestra arquitectura constitucional y legal para que permita avances en pro del uso de la contribución de valorización como mecanismo eficiente para la realización de obras en el distrito capital.

En efecto, transcurridos más de seis años desde la expedición del Acuerdo 180 de 2005 (octubre 20 de 2005) y no poco más de cuatro años desde la asignación (Noviembre 30 de 2007) y cobro de la primera fase de las obras autorizadas por el mencionado acuerdo, encontramos casos en los cuales se han agotado tanto la etapas de control en vía gubernativa como en sede jurisdiccional, hecho que nos permite develar la “eficacia real”<sup>9</sup> de la aplicación del silencio administrativo positivo como forma de alterar el comportamiento de la administración distrital

---

<sup>8</sup> García Villegas, Mauricio. *La Eficacia Simbólica del Derecho, Examen de situaciones colombianas*, Bogotá (Colombia), Ed. Uniandes, 1993. Pág. 100. “(...) La idea de que las normas están siempre precedidas por objetivos no parece tener mayor respaldo en los hechos. Una estrategia a veces utilizada por las instancias gubernamentales consiste en producir normas cuyos objetivos no son claros desde el inicio, que conducen a la realización de alternativas contradictorias o que simplemente son inexistentes. De esta manera se obtiene el fin político que consiste en satisfacer, de forma diferenciada, ciertos objetos propios de la promulgación – por ejemplo responder a una demanda proveniente de la sociedad – y ciertos objetos propios de la aplicación, los cuales se irán poniendo en obra de acuerdo con la estrategia más conveniente. ... A veces las decisiones son tomadas para satisfacer un conjunto de obligaciones antes que para alcanzar determinados objetivos. Estas construcciones posteriores a la acción, que permiten racionalizar el comportamiento de los actores (...).”

<sup>9</sup> De Asis, Rafael, “Juez y Concepto de Derecho lusnaturalista”, en *El positivismo jurídico a Examen. Estudios en Homenaje a José Delgado Pinto*, Salamanca (España), Universidad de Salamanca, 2006, pp. 546-547. “(...) La dimensión de la eficacia real significa que el derecho cumpla efectivamente con su función de control social y más en concreto sea obedecido por parte de los poderes públicos. Un derecho no cumplido o incapaz de imponerse no puede considerarse como tal (...).”

para resolver las peticiones realizadas por los contribuyentes obligados al pago de la contribución de valorización y que de suyo obliga a no aceptar ningún tipo de negligencia por parte de aquella<sup>10</sup> y mucho menos autorizar la asignación de efectos positivos a cualquier tipo de petición que el recurrente hubiera podido formular en el recurso de reconsideración, en tanto las mismas sean contrarias a la finalidad perseguida por el mismo legislador con el cobro del tributo.

Para lograr lo anterior, se propone dividir el desarrollo del presente trabajo de investigación y tres grandes capítulos. Los dos primeros de ellos, destinados a estudiar la naturaleza y desarrollo tanto legislativo como jurisprudencial de la “Contribución de Valorización” y el “Silencio Administrativo”. El tercer capítulo dedicado a describir las razones que llevaron a la articulación de nuestras dos categorías de estudio, su desarrollo normativo y la evolución en materia de procedimiento administrativa y judicial, combinado de esta forma observaciones propias del método analítico que den cuenta de la naturaleza de las mismas y el método estructuralista en un intento de superar el estado inicial de comprensión de la relación “contribución de valorización – silencio administrativo negativo” y en consecuencia analizar de qué forma reaccionará el sistema ante un cambio de uno de sus componentes.

Al final, en un capítulo especial se presentaran las conclusiones del estudio, en el cual se pondrá a consideración nuestra posición final con relación a la eficacia del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización y en ella exponer sí nuestra hipótesis inicial conserva vigencia.

---

<sup>10</sup> Schmidt-Assmann, Eberhard. *Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema*, Madrid (España), Ed. Jurídicas y Sociales S.A., 2003, p. 63. “(...) La vinculación de la administración al derecho no es un enunciado o postulado teórico o abstracto, sino un mandato constitucional llamado a ser eficaz. Para que se pueda hablar de eficacia jurídica es preciso, en primer lugar, una cierta capacidad para la conformación *ex ante* de las relaciones sociales; y junto a ellas, la existencia de instrumentos que hagan posible la imposición *ex post* de ese derecho (...)”.

# 1. Contribución de valoración

## 1.1 Aspectos generales

La contribución de valorización, también conocida en otras latitudes como “contribución de mejoras”, “special assessment”, “betterment levy”<sup>11 12</sup> o “taxes de riverainité”<sup>13</sup> (taxe d'amélioration locale), se define de manera general como “aquella contribución especial en la que el beneficio del obligado proviene de una obra pública que presumiblemente beneficia a dicho contribuyente al incrementar el valor de su o sus inmuebles. Sus características son: a) prestación personal; b) beneficio derivado de la obra; c) proporción razonable; y, d) destino del producido”<sup>14</sup>.

Entre nosotros, el tratadista colombiano Alberto Fernández Cadavid ha señalado que la contribución de valorización, más que un tributo, resulta ser un “avanzado y eficaz sistema financiero de derecho público para la construcción de obras de infraestructura urbana y rural que, además de ser de interés general, producen beneficios específicos sobre determinadas áreas territoriales, con incrementos de valor a la propiedad inmobiliaria. Sin este medio fiscal, las entidades públicas, especialmente los municipios, no contarían con recursos suficientes para esta clase de obras o tendrían que atender se ejecución con los fondos comunes del presupuesto, en perjuicio de las inversiones en las restantes finalidades de la administración”<sup>15</sup>.

---

<sup>11</sup> Uribe Sánchez, María Camila, “Bogotá’s Betterment Levy”, en *Unlocking Urban Land Values for Infrastructure Finance Workshop*, Bangalore (India), septiembre 14 de 2009.

<sup>12</sup> Borrero Ochoa, Oscar, “Betterment Levy in Colombia: Relevance, Procedures, and Social Acceptability”, en *Land Lines Articles*, Cambridge (EEUU), abril de 2011.

<sup>13</sup> *Parlement français, Loi N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains*, en *Legifrance*, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252&dateTexte=vig.> (20-02-2011)

<sup>14</sup> Villegas, Héctor. *Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario*, Buenos Aires (Argentina), Ed. Astrea, 2002, p. 197.

<sup>15</sup> Fernández Cadavid, Alberto, *La contribución de Valorización en Colombia*, op. cit. p. 1.

Los mexicanos Jorge Macon y José Merino Mañón, han señalado que la contribución de mejoras se identifica como *“un recurso compulsivo del sector público, lo que implica señalar las diferencias de los precios o tarifas. No es un impuesto porque está ligado a una contraprestación específica, tampoco es una tasa porque no está ligada a un servicio, por lo que ha debido crearse una categoría especial de recurso público, dentro de los tributos, que admita su inclusión y cuyas características se refieren a los siguientes elementos esenciales: 1) la ejecución de una obra pública que genera la contribución; 2) la obtención de beneficios diferenciales, generalmente plusvalía por los terrenos y sus mejoras o construcciones dentro de una área especialmente determinada; 3) su carácter instrumental para financiar el costo de la obra pública; y, 4) la obligatoriedad de su cobertura para todos los propietarios beneficiados”*<sup>16</sup>.

El Diccionario Enciclopédico Occidental de Derecho Americano define el *“special assessment”* como *“el tributo que recae sobre la propiedad raíz de determinado distrito, el cual se divide proporcionalmente entre los dueños para cubrir los costos de las mejoras que los beneficiaran”*<sup>17</sup>. En la tradición jurídica norteamericana, ha sido el precedente judicial el que se ha encargado de definir las características de este tipo de tributo, ejemplo de ello lo encontramos en caso *“Kadzban Vs. Ciudad de Grandville 442 Mich. 495; 502 N.W. 2d 299 (1993)”* en el cual se afirmó que *“a diferencia de los impuestos, que se imponen para aumentar los ingresos para propósitos generales del gobierno, el ‘special assessment’ se ha diseñado para recuperar los costes de las mejoras que confieren beneficios locales en especial a la propiedad de una zona delimitada. Dos requisitos deben cumplirse para que la contribución por valorización sea válida: (1) debe tratarse de una prestación especial a las propiedades valoradas más allá de la ofrecida a la comunidad en su conjunto, y (2) el monto de la contribución debe ser razonablemente proporcional a los beneficios derivados de la mejora”*<sup>18</sup>.

---

<sup>16</sup> Macón Jorge, Merino. *Contribución de Mejoras en América Latina*, México (México), Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 50.

<sup>17</sup> *Special Assessment* en *West's Encyclopedia of American Law*, Ed. Gale Group, 2005, <http://www.enotes.com/special-assessment-reference/special-assessment>. (20-02-2011). Traducción libre.

<sup>18</sup> Corte de Apelaciones del Estado de Michigan, *Brian Ahearn, Virginia grow, Emily Kay Murphy Thomas n. Murphy, Ann reed, Eleanor Whitson and Frank Whitson vs. Charter Township of Bloomfield*, 879 F. Supp. 766 (1995), en *Leagle*, [www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766\\_11504.xml&docbase=CSLWA R2-1986-2006](http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766_11504.xml&docbase=CSLWA R2-1986-2006) (20-02-2011). Traducción libre.



Para la Enciclopedia Británica, el término “*Betterment Tax*”, se asocia particularmente al “*incremento en el valor de la propiedad raíz que no tiene origen en el esfuerzo o mérito de su propietario sino en las actividades del Estado o de sus inquilinos; beneficios éstos que deben ser compensados al Estado mediante impuestos u otras obligaciones*”<sup>19</sup>; concepto que más se asemeja al efecto plusvalía que alude a un “*(...) elemento de la configuración espacial (...)*”<sup>20</sup>.

Según se desprende de las múltiples definiciones arriba anotadas, la contribución de valorización presenta una dualidad de significados que gravitan entre aquellos que lo ubican en el plano de los tributos y quienes ven en ella un mecanismo de financiación<sup>21</sup>, especialmente en la tradición colombiana; aspecto este último que exhibe su fragilidad metodológica en su estudio y por consiguiente tropiezan a la hora de distinguir su verdadera naturaleza desde una perspectiva analítica.

## 1.2 La contribución de valorización como especie del género contribución

La relación jurídico-tributaria, como vínculo jurídico obligacional que surge de las normas de contenido tributario, se define como la “*relación jurídica especial surgida entre el Estado y los contribuyentes a partir de las normas reguladoras de las obligaciones tributarias. Esta relación jurídica es de naturaleza compleja porque de ella derivan de un lado, poderes y derechos, así como obligaciones de la autoridad financiera, a los que corresponden obligaciones, positivas y negativas, así como derechos de las personas sometidas a su potestad; y de otra parte, con carácter más específico, el derecho del ente público a exigir la correlativa obligación del contribuyente de pagar la cantidad equivalente al importe del impuesto debido en cada caso*”<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> *Betterment tax* en *Wikipedia, the free encyclopedia*, [en.wikipedia.org/wiki/Betterment](http://en.wikipedia.org/wiki/Betterment). (20-02-2011). Traducción libre.

<sup>20</sup> Moncayo, Víctor Manuel. *Espacialidad y Estado*, Bogotá (Colombia), Ed. Unal, 1990, p. 202.

<sup>21</sup> Borrero Ochoa, Oscar, Durán Esperanza, Hernández, Jorge y Montaña, Magda, “Evaluating the Practice of Betterment Levies in Colombia, The Experience of Bogotá and Manizales”, en *Land lines Articles*, Cambridge (EEUU), Enero de 2011. “*(...) Este tipo de tributo ha rejuvenecido el presupuesto de inversión de las ciudades (Bogotá y Manizales) al tiempo que son aceptados como legítimos por los contribuyentes en vista a las mejoras urbanas que se obtienen (...)*”.

<sup>22</sup> Giannini, Achile Donato. *Instituciones de derecho tributario*, Madrid (España), Ed. Derecho Financiero, 1957, p. 28.

La complejidad de esta relación jurídica tributaria ha sido criticada por algunos autores que señalan que su examen complejo desconoce la característica fundamental del estudio científico, que ante todo consiste, en un análisis en donde el conocimiento se adquiere de las síntesis de las instituciones que permita captar su verdadera naturaleza. Participan de este alcance autores como Enzo Vanoniy el profesor Dino Jarach para quienes los tributos se representan por aquellos *“ingresos que obtiene el Estado mediante el ejercicio de su poder de imperio, vale decir, mediante leyes que crean obligaciones a cargo de sujetos – individuos y entidades – en la forma y cuantía que dichas leyes establezcan”*<sup>23</sup>. La obligación tributaria, *“se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo”*<sup>24</sup> y su imposición puede tener muy diversas finalidades, llegando a concurrir con propósitos económicos.

La distinción resulta especialmente útil en el caso colombiano en donde la Constitución Política de 1991 contiene diferentes términos para definir contribución, en algunos casos como sinónimo de impuesto (Art. 345 e Inc. 3 del Art. 338); otras veces como categoría genérica que engloba las especies fiscales y parafiscales (Art. 150.12 e Inc. 1 del Art. 338); o como una especie al usarse como categoría independiente de los impuestos, las tasas nacionales (Art. 154 e Inc. 2 del Art. 338) y/o de los tributos (Art. 300.4); y, finalmente como género independiente al denominarla contribución de valorización (Art. 317).

En sentido extenso, el término contribución, incluye las nociones de impuesto, tasa, gravamen. Ello responde a la tradición histórica acogida en el derecho colombiano y que suele equiparar contribución a “tributo”. Así se recoge en la

---

<sup>23</sup> Vanoni, Ezio. *Elementos del Derecho Tributario*, Milano (Italia), Ed. Giuffrè, 1962, pp. 219-225.

<sup>24</sup> Congreso de la República de Colombia, *Estatuto Tributario Nacional, Decreto 624 de 1989, artículo 1, Origen de la Obligación Sustancial*, en [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html) (20-02-2011).

Constitución de 1991 en sus artículos 150.12, 154, 179.3, 300.4, 338, 345, en donde, salvo por el artículo 345 y el inciso tercero del artículo 338, los impuestos, las contribuciones y los tributos se corresponden como una misma entidad, entendida ésta como contribución.

Esta problemática fue recogida en la sentencia C-545/94, en donde la Corte Constitucional expresó que el término “contribución” contenido en la Constitución Política “comprende los conceptos especiales de tributo, tasa, impuesto, gravamen u otras similares, recogiendo una tradición legislativa, que utilizaba la voz, del acto legislativo No. 3 de 1910, contrariando el hábito de nuestros autores de derecho tributario que le otorgan mayor amplitud a las palabras tributo o impuesto que al vocablo contribución”<sup>25</sup>, obligación respaldada en la potestad tributaria del Estado que en términos generales “se origina al realizarse el presupuesto o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y ella tiene por objeto el pago del tributo”<sup>26</sup>.

Lo anterior nos conduce inevitablemente a descomponer el término contribución o tributo, identificándolo a partir del hecho imponible (hecho que marca el origen de la obligación tributaria) y el destino de su recaudación, con lo cual se presenta la división de ésta en impuestos, tasas y contribuciones especiales; división ésta que fue acogida por la Corte Constitucional en sentencia C-465/93<sup>27</sup>.

---

<sup>25</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-149/93*, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-149-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-149-1993.htm) (20-02-2011). Ver también. Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-527/96*, magistrado ponente Jorge Arango Mejía, en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-527-1996.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-527-1996.htm) (20-02-2011).

<sup>26</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-545/94*, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm) (20-02-2011).

<sup>27</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-465/93*, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell.. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-465-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-465-1993.htm) (20-02-2011). “(...) la doctrina sobre el tema de las finanzas públicas ha clasificado los ingresos fiscales en tres categorías: en

### 1.2.1 Impuestos

De acuerdo con la definición dada por el profesor Esteban Jaramillo, impuesto *“es el tributo obligatorio exigido por el Estado a los individuos para atender a las necesidades del servicio público, sin tener en cuenta compensaciones o beneficios especiales”*<sup>28</sup>. Para el argentino Rafael Bielsa, impuesto es *“la cantidad de dinero o parte de la riqueza que el Estado exige obligatoriamente al contribuyente, con el objeto de costear los gastos públicos”*<sup>29</sup>.

Para el profesor José Hilario Araque los impuestos son aquellos ingresos *“(…) que obtiene el Estado en virtud del poder de imposición, respecto de quienes se suceda el hecho jurídico considerado por la ley como “hecho imponible” y se caracteriza por: (1) “(…) No cuenta con el consentimiento del obligado (…)”, es decir se impone de manera unilateral por el Estado; (2) “(…) sin contrapartida, es decir sin consideración al beneficio. Lo que recibe el contribuyente son beneficios colectivos como fruto de la acción del Estado (…)”; y, (3) “(…) no existe una correlación entre el impuesto cobrado y el beneficio recibido (…)”*<sup>30</sup>.

Los impuestos pueden a su vez ser clasificados en impuestos directos o indirectos. Los primeros, son aquellos que recaen directamente sobre la persona y gravan su riqueza, la propiedad o la renta, como es el caso del impuesto de renta o el impuesto al patrimonio. Los segundos indirectos, no recaen sobre la persona sino sobre los bienes y servicios, o sobre transacciones y por lo general no consultan la capacidad de tributación de las personas, sino que descansan en

---

*primer lugar, los impuestos; en segundo lugar, las tasas retributivas por la prestación de servicios públicos, y, finalmente, las contribuciones parafiscales (…)”.*

<sup>28</sup> Jaramillo, Esteban. *Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública*, Bogotá (Colombia), Imprenta del Banco de la República, 1946, p. 153.

<sup>29</sup> Margáin Manautou, Emilio. *Introducción al Estudio del Derecho Tributario*, México (México), Edición Porrúa, 1989, p. 75.

<sup>30</sup> Araque, José Hilario, “Introducción al Procedimiento Tributario”, en *Araque y Asociados*. [http://www.araqueasociados.com/es/Introduccion\\_Procedimiento\\_Tributario.pdf](http://www.araqueasociados.com/es/Introduccion_Procedimiento_Tributario.pdf) (12-12-2011).

la necesidad de las personas de consumir ciertos bienes y servicios, es el caso del el Impuesto al Valor Agregado (IVA).

### 1.2.2 Tasas

*“Son obligaciones pecuniarias que el Estado exige como contraprestación de un servicio que está directamente relacionado con el sujeto pasivo. Se caracteriza porque: (1) el servicio es prestado efectivamente al usuario, lo cual significa que no basta con la mera potencialidad o expectativa para que se genere el tributo; (2) el sujeto pasivo entrega el dinero a la administración y a cambio recibe una compensación concreta, un servicio determinado. Ejemplo de las tasas encontramos los servicios públicos como la energía, acueducto y alcantarillado, recolección de basuras y teléfono o la tasa aeroportuaria”.*

Con auxilio en las nociones contenidas en el “Código Tributario” diseñado por la O.E.A. y el B.I.D, la Corte Constitucional indicó que debe entenderse por tasa, señalado que la misma *“es el tributo cuya obligación tiene como hecho generador la prestación efectiva y potencial de un servicio público individualizado en el contribuyente. Su producto no debe tener un destino ajeno al servicio que contribuye al presupuesto de la obligación”*<sup>31</sup>, exigiéndose su pago a la persona que lo utiliza como una suerte de precio que cobra el Estado por el servicio prestado; contraria a la definición de impuesto que no supone para quien lo paga contraprestación de ninguna clase.

### 1.2.3 Contribuciones especiales

Definidas como *“contribuciones parafiscales”*<sup>32</sup> dentro de nuestra Constitución Política, las contribuciones especiales se definen como aquellos ingresos públicos

---

<sup>31</sup> Corte Constitucional, *sentencia C-545/94*, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm) (20-02-2011).

<sup>32</sup> Según Alain Barrere, citado por la Corte Constitucional en *sentencia C-545 de 1994*, la parafiscalidad constituye aquellas *“exacciones obligatorias que reciben una aplicación*

que el Estado percibe de forma obligatoria y proporcional de un grupo de personas con un fin específico del cual se deriva para éstos una ventaja particular y, al mismo tiempo, un beneficio colectivo.

La extensión del término fue estudiado por la Corte Constitucional en sentencia C-040/93 en la cual se afirmó que *“las contribuciones parafiscales se encuentran a medio camino entre las tasas y los impuestos, dado que de una parte son fruto de la soberanía fiscal del Estado, son obligatorias, no guardan relación directa ni inmediata con el beneficio otorgado al contribuyente. Pero, de otro lado, se cobran solo a un gremio o colectividad específica y se destinan a cubrir las necesidades o intereses de dicho gremio o comunidad”*<sup>33</sup>.

*“Las contribuciones parafiscales no pueden identificarse con las tasas. En primer lugar, porque el pago de las tasas queda a discreción del virtual beneficiario de la contrapartida directa, mientras que la contribución es de obligatorio cumplimiento. De otra parte, las contribuciones parafiscales no generan una contraprestación directa y equivalente por parte del Estado. Este no otorga un bien ni un servicio que corresponda al pago efectuado”*<sup>34</sup>.

*“Las contribuciones parafiscales se diferencian de los impuestos en la medida en que implican una contrapartida directa al grupo de personas gravadas; no entran a engrosar el erario público; carecen de la generalidad que caracteriza a los impuestos respecto del sujeto obligado a pagar el tributo y especialmente, porque*

---

*determinada instituida por vía autoritaria, generalmente con una finalidad de orden económico, profesional o social y que escapan por entero o en parte a las normas de legislación presupuestaria y fiscal en lo que concierne a las condiciones de creación del ingreso, de determinación de su base y de su tipo, del procedimiento de recaudación o de control de su empleo”.*

<sup>33</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-040/93*, magistrado ponente Ciro Angarita Barón. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-040-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-040-1993.htm) (20-02-2011).

<sup>34</sup> Corte Constitucional de Colombia, *ibídem*.

*tienen una determinada afectación*<sup>35</sup>.

*De esta manera la Corte Constitucional concluye que 1) "El término "contribución parafiscal" hace relación a un gravamen especial, distinto a los impuestos y tasas; 2) es fruto de la soberanía fiscal del Estado, que se cobra de manera obligatoria a un grupo, gremio o colectividad, cuyos intereses o necesidades se satisfacen con los recursos recaudados; 3) se puede imponer a favor de entes públicos, semipúblicos o privados que ejerzan actividades de interés general; 4) los recursos parafiscales no entran a engrosar las arcas del presupuesto nacional; y, 5) los recursos recaudados pueden ser verificados y administrados tanto por entes públicos como por personas de derecho privado".*

Las contribuciones especiales a su vez se agrupan en tres diferentes tipos: 1) Las contribuciones sociales; 2) Las contribuciones corporativas; y, (3) las contribuciones económicas.

### **1.2.3.1 Contribuciones sociales**

Son aquellas contribuciones que el fisco percibe a través de las distintas entidades de derecho público para que el Estado pueda cumplir sus fines, como son proveer la seguridad social, impartir educación y procurar el bienestar de la familia en general. Dentro de este grupo tenemos los aportes parafiscales al ISS, las Cajas de compensación y al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar ICBF.

### **1.2.3.2 Contribuciones Corporativas**

Son aquellas contribuciones que deben pagar los diferentes grupos económicos a aquellas entidades que las agrupan, ya sea desde el punto de vista gremial o desde el punto de vista de la vigilancia y control sobre ellas mismas. Ejemplo de ellas son los pagos que se efectúan a la Cámara de Comercio (Ver Sentencia C-

---

<sup>35</sup> Corte Constitucional de Colombia, ibídem.

144/93), la Superintendencia de Sociedades, Bancaria, (Ver Sentencia C-465/93), la vigilancia y Seguridad Privada (Ver Sentencia C455-/94) o al fondo de la Industria Panelera (Ver Sentencia C-040/93).

### **1.2.3.3 Contribuciones especiales**

Son aquellas contribuciones que *“gravan el aumento de valor que opera sobre la propiedad inmueble como consecuencia de las obras que construye el sector público”*<sup>36</sup>. En la legislación colombiana, se destaca dentro de este grupo la Contribución de Valorización<sup>37</sup>, siendo ésta una clase de tributo cuyo hecho generador consiste en los beneficios individuales o de grupos sociales derivados de la realización de obras públicas o de actividades especiales del Estado cuyo producto no debe tener un destino ajeno a la financiación de las obras a las actividades que constituyen el presupuesto de la obligación<sup>38</sup>.

Hoy por hoy, las obras que causan contribución por valorización se extiende a las obras urbanas y rurales, entre ellas la ampliación, apertura o arreglo de vías públicas, pavimentación, alumbrado, arborización, avenidas, calles, vías férreas, sistema de transporte, campos deportivos, acueductos, energía eléctrica, mercados públicos, telefonía, diques, muros, control de inundaciones, etc., que se ubiquen en determinado sectores y específicamente para los bienes allí ubicados<sup>39</sup>.

---

<sup>36</sup> Macon, Jorge. *Financiación Pública por Contribución de Mejoras*, Buenos Aires (Argentina), Ed. Macchi S. A., 1971, p. 94.

<sup>37</sup> Vejarano, María Clara, “Bogotá, D.C.: Primera Experiencia de Recuperación de la Plusvalía Urbana para la Colectividad, en el Marco de la Ley de Desarrollo Territorial”, en “Arquitectura, City and Environment”, No. 7, 2008, pp. 32-40.

<sup>38</sup> *Código Tributario para América Latina, Artículo 12, “Contribución especial”*, en [www.unav.es/tributario/.../modelo\\_codigo\\_tributario\\_1997.pdf](http://www.unav.es/tributario/.../modelo_codigo_tributario_1997.pdf)

<sup>39</sup> Fernández Cadavid, Alberto, *La contribución de Valorización en Colombia*, op. cit., pp. 193-208.



El beneficio, no debe ser simplemente teórico, sino real, es decir, consistente en el mejoramiento de los predios o de sus condiciones de utilización y rentabilidad, expresado en términos de mayor valor inmobiliario<sup>40</sup>.

#### 1.2.4 Contribución de valorización vs plusvalía

Mención aparte merece señalar las diferencias entre Contribución por Valorización y Plusvalía; tributos que suelen ser conjuntamente evaluados al momento de definir la mejor opción para desarrollar un determinado sector de la ciudad.

En efecto, el Consejo de Estado ha señalado que "(...) *El concepto de plusvalía difiere fundamentalmente del concepto de valorización ya que mientras este último expresa una contribución que se paga por una obra concreta cuyo valor se reparte entre un universo de potenciales beneficiarios, el primero expresa un mayor valor económico sobre la propiedad raíz provocado por una "decisión administrativa (...)"* que no corresponde ni a un fenómeno de mercado ni tampoco a un hecho real de mayor valor.

Este tributo, conocido como "*tasa de urbanización*" en Francia y "*development land tax*" en Inglaterra, es considerado en muchos países como el camino más progresivo para gravar la tierra urbana. Entre los problemas que suelen expresarse para su cobro, se refieren a la dificultad de establecer la diferencia de valor entre el momento en que se produce el hecho valorizable y el momento anterior y su probable efecto en el desestímulo de políticas densificadoras de

---

<sup>40</sup> Corte de Apelaciones del Estado de Michigan, *Brian Ahearn, Virginia grow, Emily Kay Murphy Thomas n. Murphy, Ann reed, Eleanor Whitson and Frank Whitson vs. Charter Township of Bloomfield*, 879 F. Supp. 766 (1995), en *Leagle*, [www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766\\_11504.xml&docbase=CSLWA R2-1986-2006](http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766_11504.xml&docbase=CSLWA R2-1986-2006) (20-02-2011). Traducción libre.

vivienda, especialmente en proyectos de renovación urbana.

En Colombia, El fundamento constitucional de la participación municipal en la plusvalía esta dado por el artículo 82 de la Constitución Nacional de Colombia, en donde establece: "*(...) Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común (...)*". Dicho precepto se encuentra regulada por la Ley 388 de 1997 y la misma se aplica sobre acciones urbanísticas tales como son: 1) La incorporación de áreas de expansión urbana; 2) El cambio de uso del terreno; y, 3) El aumento de la densidad, permitiendo la elevación del índice de ocupación y/o de construcción.

### **1.3 La contribución de valorización en el modelo tributario colombiano.**

En Colombia, pese a existir un relativo consenso sobre el concepto de la "*Contribución de Valorización*", siendo éste representado como la "*contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local*"<sup>41</sup>, la misma ha sufrido una serie de sutiles cambios que de suyo han implicado cambios en su naturaleza y por consiguiente en su manejo como instrumento fiscal, sumándose a las dificultades que presenta el término "contribución" en la Constitución Política de 1991 al utilizarse indistintamente para referirse a diferentes especies fiscales.

---

<sup>41</sup> Senado de República de Colombia, Ley 25 de 1921, artículo 3, en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/mormas/Norma1.jsp?i=258](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/mormas/Norma1.jsp?i=258) (20-02-2011).

### 1.3.1 Evolución legislativa

Entre nosotros, como fue expuesto al inicio del presente capítulo, el antecedente más remoto se ubica con la expedición de la Ley 23 de 1887, en la cual se permitía al gobierno el cobro de expensas para fomentar algunas empresas útiles como la realización de obras para impedir inundaciones y distribuir su costo entre los propietarios a prorrata de su propiedad. Sin embargo, fue solo hasta la Ley 25 de 1921 que se habla propiamente de *“contribución de valorización”*, aunque se la denominó impropiaamente *“impuesto de valorización”*.

La Ley 25 de 1921 definía *“el impuesto de valorización”* como la contribución sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local y cuya recaudación estaba destinada de forma exclusiva a la realización de dichas obras. Para ello se estableció que su cobro se haría con base en la elaboración de un catastro especial de las propiedades beneficiadas por las obras que se proyecten y en proporción al valor de las mismas, el presupuesto y el costo de éstas. Dicha ley fue reglamentada por el Decreto 1597 de 1951, el cual fue luego ascendido a categoría legal mediante la Ley 141 de 1961. Posteriormente, con la Ley 113 de 1937, se extendió el cobro del denominado *“impuesto directo de valorización”* a efectos de recobrar el mayor valor adquirido por las propiedades raíces urbanas con la pavimentación de las calles realizadas bien con recursos de los municipios o con auxilios de la nación o el departamento.

Inicialmente, el *“impuesto de valorización”* solo era recaudado por la nación quien se encargaba de la realización de la obra. Esta facultad fue extendida luego al municipio de Bogotá mediante Ley 195 de 1936, después ampliada a los municipios referidos en los artículos 1 y 2 de la Ley 89 de 1936 mediante la Ley 63 de 1938 y finalmente autorizada a todos los municipios por la Ley 1 de 1943 a condición que las obras hubieran sido evaluadas y autorizadas por el gobernador o intendente respectivo. El Decreto Legislativo 868 de 1956 autorizó el cobro y

administración del *“impuesto de valorización”* a los municipios con rentas superiores a dos millones de pesos y estableció su forma de cobrar.

Con la expedición del Decreto 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente mediante la Ley 48 de 1968, el *“impuesto de valorización”* se extendió a todas las obras de interés público realizadas por cualquier entidad pública de los distintos niveles y órdenes de la administración pública que beneficien la propiedad inmueble, señalando expresamente que en adelante se llamará *“contribución de valorización”*. Dicha norma, en la actualidad se encuentra vigente y la misma fue complementada por el Decreto 1333 de 1986, normas ésta que determinan las condiciones y límites que posibilitan su imposición, cobro y destino, correspondiéndose de esta forma con el principio fijado en el artículo 338 de la actual Constitución Política, según el cual solo el Congreso puede crear o autorizar la creación de tributos, es decir, fijar directamente los elementos esenciales de los gravámenes fiscales, o autorizar su determinación por parte de los otros organismos de representación popular dentro de los límites que al efecto les señalen. (Cfr. Art. 150.12, Art. 287.3, Art. 300.4 y el Art. 313.4 C. Pol).

### **1.3.2 Desarrollo jurisprudencial**

Con el advenimiento de la Constitución de 1991, ciertas prácticas que en antaño eran costumbre por parte del ejecutivo nacional, fueron completamente erradicadas. Ello fue el caso de las facultades para establecer tributos y de dictar normas de procedimiento como ocurrió con el Decreto 1604 de 1966 y el Decreto 1333 de 1986. Hoy, la facultad de decretar tributos está dada al *“(…) al Congreso, las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales de conformidad con la ley, sin que dicha facultad pueda ser ejercida por las autoridades administrativas o delegadas en ellas (...)”*<sup>42</sup> (Art. 150.12 y 338 de la C. Pol) y la

---

<sup>42</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-133/03*, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2283> (20-02-2011).

facultad de expedir códigos es competencia exclusiva del Congreso de la República (Art. 150.2 de la C. Pol).

En tal sentido, el Decreto 1604 de 1966 fue demandado en acción pública de inconstitucionalidad ante la Corte Constitucional por el aquel entonces exmagistrado de la misma corporación, Doctor José Gregorio Hernández Galindo, quien invocó como causal de inconstitucional el hecho que el Decreto 1604 de 1966, si bien fue adoptado como legislación permanente mediante Ley 48 de 1968, tuvo su origen en vigencia de la declaratoria del “estado de excepción”, régimen excepcional que de acuerdo con la Constitución política de 1991 prohíbe al gobierno legislar en materia tributaria al tiempo que “(...) *elimina toda posibilidad de mantener vigentes normas tributarias que confíen la fijación de los elementos del tributo a órganos y autoridades administrativas (al menos, sin método ni sistema tratándose de tarifas), pues ello no es posible si se observan y aplican a cabalidad los incontrastables términos del artículo 338 de la Carta Política (...)*”<sup>43</sup>.

Frente a esta demanda, la Corte Constitucional se pronunció mediante sentencia C-525/03, en la cual se declaró inhibida en parte para emitir pronunciamiento en razón a que mediante sentencia C-155/03 la corporación se había pronunciado sobre la constitucionalidad de los artículos 3, 4, 6, 7 y 8 del Decreto 1604 de 1966. En cuanto los restantes artículos, la Corte se remitió al estudio realizado en extenso sobre la naturaleza y los elementos de la “Contribución de Valorización” realizado bajo en la sentencia C-155/03, al cual nos referiremos.

---

<sup>43</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-525/03*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2003/c-525\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-525_2003.html) (20-02-2011).

### **1.3.2.1 Características del tributo**

*“(...) La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.*

*Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.*

*La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.*

*La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público (...)<sup>44</sup>.*

### **1.3.2.2 Elementos del tributo**

#### **1.3.2.2.1 Hecho generador**

*“(...) Sin duda constituye el parámetro de referencia a partir del cual un gravamen se hace identificable y puede ser diferenciado de otro (...). “(...) El mismo, hace referencia a la situación de hecho, que es indicadora de una capacidad*

---

<sup>44</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-495 de 1998*, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4172> (20-02-2011).

*contributiva, y que la ley establece de manera abstracta como situación susceptible de generar la obligación tributaria, de suerte que si se realiza concretamente ese presupuesto fáctico, entonces nace al mundo jurídico la correspondiente obligación fiscal (...)*<sup>45</sup>.

En este caso, el Decreto 1604 de 1966 señala que el presupuesto fáctico que da origen a la “Contribución de Valorización” es la construcción de unas 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.

### 1.3.2.3.2 Sujeto activo

Según advierte la Corte Constitucional, establecer quién es el sujeto activo de la obligación tributario no ha sido pacífico en la jurisprudencia Nacional, tanto que se ha podido atribuir tres significados diferentes. “(...) Así, de un lado, es posible hablar del sujeto activo de la potestad tributaria, que es **la autoridad que tiene la facultad de crear y regular un determinado impuesto**. De otro lado, es posible hablar del sujeto activo de la obligación tributaria, que es **el acreedor** concreto de la suma pecunaria en que, en general se concreta el tributo, y quien tiene entonces la facultad de exigir esa prestación. Y finalmente, podemos hablar del **beneficiario del tributo**, que es la entidad que finalmente puede disponer de esos recursos (...)”<sup>46</sup>. Negrilla fuera de texto.

Dada la naturaleza de la “Contribución de Valorización” detallada por la Corte Constitucional, el sujeto activo del gravamen será entonces la respectiva

---

<sup>45</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-133/03*, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2283> (20-02-2011). Ver también, Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-987 de 1999*, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1999/c-987\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1999/c-987_1999.html) (20-02-2011).

<sup>46</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-133/03*, ibídem.

corporación pública y las autoridades administrativas encargadas de realizar las obras. Cfr. Art. 2 del Decreto 1604 de 1966<sup>47</sup> y Art. 235 del Decreto 1333 de 1986<sup>48</sup>.

### 1.3.2.2.3. Sujeto pasivo

Continuando la exposición dada por la Corte Constitucional, “(...) los sujetos pasivos “de iure” de los sujetos pasivos “de facto”. A los primeros corresponde formalmente pagar el impuesto, mientras que los segundos son quienes en últimas deben soportar las consecuencias económicas del gravamen (...)”<sup>49</sup>.

Para el caso de la Contribución de Valorización, el sujeto pasivo no es otro que el propietario del predio beneficiado por las obras y por extensión los titulares de los derechos adquiridos con arreglo a la ley sobre la propiedad raíz, excepto aquellos expresamente declarados por la ley como exentos del tributo o excluidos por no ser objeto de beneficio. Cfr. Inciso 2 del artículo 9 del Decreto 1604 de 1966, inciso 2 del 236 del Decreto 1333 de 1986 y artículo 58 de la Constitución Política.

En la práctica, el sujeto pasivo de la obligación, quien a su vez resulta ser el sujeto legitimado para controvertir ante la autoridad administrativa o judicial su imposición, en principio puede ser el propietario o el poseedor que demuestre su condición, aunque existen algunos casos especiales que por lo general se han venido surtiendo a través de la persona respecto de la cual se tengan registradas

---

<sup>47</sup> Presidencia de la república de Colombia, Decreto 1604 de 1966, Artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235> (20-02-2011). “(...) El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización **se harán por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecuten las obras**, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente (...)”. Negrilla fuera de texto.

<sup>48</sup> Presidencia de la república de Colombia, Decreto 1333 de 1986, Artículo 235, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234> (20-02-2011). “(...) El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización **se harán por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecuten las obras**, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente. (...)”. Negrilla fuera de texto.

<sup>49</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-133/03, ibídem.



mejoras en la Oficina de Catastro, “la compañía de leasing, la compañía fiduciaria o administrador del patrimonio autónomo, la sociedades mercantiles por intermedio de su representante legal, la persona que ostente la nuda propiedad del bien” e incluso los concesionarios<sup>50</sup> de bienes y servicios del Estado.

#### 1.3.2.2.4 Base gravable

La base gravable, “(...) se define como “la magnitud o la medición del hecho gravado, a la cual se le aplica la correspondiente tarifa, para de esta manera liquidar el monto de la obligación tributaria”. En otras palabras, constituye el quantum del hecho generador sobre el que se aplica la tarifa.

*Sin embargo, no es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen en rigor sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales será liquidado un tributo, por cuanto en algunas ocasiones hay razones de carácter técnico y administrativo que lo impiden. Por ejemplo, en la sentencia C-583 de 1996 la Corte analizó el punto y concluyó lo siguiente:*

*De todo lo anterior puede concluirse que la ley no puede, por razones de tipo técnico que tienen que ver especialmente con la fluctuación de los valores de los distintos activos patrimoniales, entrar a determinar en cada caso concreto el valor de un bien. Debe entonces limitarse a indicar la manera como debe ser fijado ese valor (...)<sup>51</sup>.*

En el caso de la Contribución de Valorización, la base gravable se equipara con el monto distribuible, es decir, con el monto total de la obra que corresponde con el costo de la misma más el porcentaje que se cobra por concepto de administración, circunstancia que determina su límite sin importar que el beneficio recibido pueda ser mayor que el costo de la obra realizada.

---

<sup>50</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 1430 de 2010, Artículo 54, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley\\_1430\\_2010\\_pr001.html#54](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1430_2010_pr001.html#54) (12-03-2012). Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-822/11, magistrado ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-304-12.htm> (15-06-2012).

<sup>51</sup> Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-133/03, ibídem.

Por costo de la obra, debe entenderse, los estudios, planos, créditos, adquisición de zonas de terreno, edificaciones y mejoras, etc. Adicionalmente, en el caso colombiano, se autoriza un cobro extra por concepto de administración. Los imprevistos se han entendido como un tema de balance final de obra que origina el cobro de cuotas de acuerdo con el mayor valor presupuestado.

### 1.3.2.2.5 Tarifa

Continuando con lo señalado por la Corte Constitucional en sentencia C-155/03, la tarifa se define como “(...) *la magnitud o monto que se aplica a la base gravable y en virtud de la cual se determina el valor final en dinero que debe pagar el contribuyente (...)*”<sup>52</sup>. Es decir, el valor o cantidad que corresponde pagar de acuerdo con el coeficiente de beneficio que reporta la obra al propietario del predio favorecido por ésta y se liquida en razón al “*método*” o “*sistema*” adoptado por la administración para su distribución, que encuentra fundamento en la Constitución Política como bien lo afirma la Corte Constitucional en sentencia C-538 de 1996, al señalar que no es necesario que la ley, las ordenanzas o los acuerdos determinen en rigor sumas concretas o cantidades específicas a partir de las cuales será liquidado un tributo, por cuanto en algunas ocasiones hay razones de carácter técnico y administrativo que lo impiden.

Con relación tanto a los “*métodos*” como a los “*sistemas*”, el Consejo de Estado ha señalado que los primeros “(...) *son pautas técnicas encaminadas a la previa definición de los criterios que tienen relevancia en materia de tasas y contribuciones para determinar los costos y beneficios que inciden en una tarifa (...)*”. Los segundos, “(...) *[son] las formas específicas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en dicha determinación, es decir son directrices que obligan a la autoridad administrativa encargada de fijar la tarifa, y constituyen a la vez una garantía del contribuyente frente a la administración (...)*”<sup>53</sup>.

---

<sup>52</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-133/03*, ibídem.

<sup>53</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 23 de junio de 2005*, magistrada ponente María Inés Ortiz Barbosa, disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (20-02-2011).

Así mismo, la Corte Constitucional ha señalado que, de conformidad con el artículo 338 de la Constitución, éstos deben ser lo suficientemente claros y precisos a fin de evitar que los órganos de representación popular desatiendan el mandato superior, sin llegar a afirmarse que deba hacerse una descripción detallada o rigurosa de cada uno de los elementos y procedimientos a tener en cuenta para fijar la tarifa, pues en tal caso la facultad constitucional de las autoridades administrativas para la fijación de la tarifa perdería por completo su razón de ser<sup>54</sup>.

## **1.4 La contribución de valorización en la ciudad de Bogotá**

Desde el mismo momento en que la Ley 195 de 1937 autorizó el cobro de la “contribución de valorización” al entonces denominado municipio de Bogotá, el Concejo de la ciudad expidió el Acuerdo 11 de 1937, que derogó el Acuerdo 24 de 1936, en el cual se definía la realización de unas determinadas obras, señalando que el monto del “impuesto” debía calcularse sobre el costo de presupuesto de la obra, distribuido en proporción a la valorización fijada a cada finca, de modo que se alcance en lo posible a cubrir el valor de la obra con el impuesto que deben pagar las fincas beneficiadas, sin exceder el valor total de la obra. Esta norma incluía una rebaja del 10% de la asignación del tributo si presentada la estimación pericial el beneficiario la aceptaba.

Poco después, el Concejo expidió el Acuerdo 43 de 1945 por medio del cual se facultó al Alcalde para que, previa autorización de la Junta Asesora y de Contratos de la Administración Municipal, ordenara la apertura o ensanche de vías o plazas públicas, cuya longitud no exceda de doscientos (200) metros, y donde los interesados exijan el pago de las zonas que deben ceder a la vía según

---

<sup>54</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-155/03*, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-155-03.htm> (20-02-2011).

la demarcación dada por el Municipio. Esta norma disponía que el ejecutivo fuera el responsable de definir la zona de influencia y de liquidar el tributo.

De acuerdo con el profesor Alberto Fernández Cadavid<sup>55</sup>, el primer Estatuto de Valorización Distrital fue establecido mediante Acuerdo 41 de 1958, el cual fue modificado por los Acuerdos 81, 85 y 117 de 1959, 29 y 70 de 1960, 32 de 1962, 6 de 1963, 5 y 27 de 1967, normas que fueron derogadas por el Decreto 536 de 1981, que estableció el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá y su manejo al Instituto de Desarrollo Urbano, organismo creado mediante Acuerdo 19 de 1972. Finalmente, con fundamento en el 43 de la Constitución Política de 1886 y las Leyes 195 de 1936 y 1968, el concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 7 de 1987 “*Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá*”, el cual en la actualidad continúa vigente salvadas excepciones.

Con la expedición del Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santafé de Bogotá establecido en la Constitución de 1991, en su artículo 157 dispuso que “(...) *corresponde al Concejo establecer la ‘contribución de valorización’ por **beneficio local o general**; determinar los **sistemas y métodos** para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de la sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la **forma de hacer su reparto**. Su distribución se puede hacer sobre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras (...)*”, acogiendo de esta forma tanto los preceptos contenidos en el inciso 2 del artículo 338, el Decreto 1604 de 1966, el Decreto 1333 de 1986 y el Acuerdo 7 de 1987. Negrilla fuera de texto

---

<sup>55</sup> Fernández Cadavid, Alberto, *La contribución de Valorización en Colombia*, op. cit. p. 155.

De esta forma, el Acuerdo 7 de 1987, pese a ser expedido con anterioridad a la vigencia de la Constitución de 1991, en gran medida ha mantenido plena vigencia y solo el inciso primero del artículo 118 fue declarado nulo por el Consejo de Estado mediante sentencia del 16 de octubre de 1992 por considerar una medida ajena a la contribución de valorización de carácter expropiatoria sin contraprestación alguna.

El Acuerdo 7 de 1987, define la contribución de valorización como el *“gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras, entendidas éstas como cualquier clase de obra que por su ubicación, conveniencia de ejecución y posibilidades de utilización complementan los tratamientos de desarrollo, rehabilitación o re-desarrollo definidos en el plan de desarrollo vigente”*. Causan contribución de valorización, las obras de interés público que benefician a la propiedad inmueble que se ejecuten directamente o por delegación por una o más entidades de derechos público, dentro de los límites del Distrito Especial de Bogotá. (Cfr. Art. 1 del Decreto 1604 de 1966 y Art. 3 Decreto 1394 de 1970)

El Acuerdo Distrital 7 de 1987 divide en capítulos los grandes temas de la contribución por valorización así: La imposición y ejecución de las obras; la zona de influencia; los representantes de los propietarios y poseedores; la elección de representantes de los beneficiados; la junta de vigilancia (Modificado Arts. 5 y 6 del Ac 25/95); denuncia de inmuebles (Derogado por el Art. 14 del Ac 25/95 ; la distribución de las contribuciones; los métodos de distribución para obras que causen beneficio local; la aprobación del monto y de la distribución; la liquidación de la obra o conjunto de obras; la asignación de la contribución (Modificado Art. 8 del Ac 16/90); los recursos administrativos (Reglamentado por el Decreto 640/91 y luego derogado por el Decreto 351/93);

la exigibilidad de la contribución; el pago de la contribución; el paz y salvo; la adquisición de inmuebles que se requieren para adelantar obras publicas por el sistema de valorización; y, las compensaciones.

En materia de discusión de los actos de asignación individual de la contribución de valorización, el artículo 15 del Decreto 1604 de 1966 dispuso que “(...) *Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio (...)*”, norma cuya interpretación creemos, en su momento, debió ser analizada en concordancia con el artículo 19 del Decreto 2733 de 1959, el cual establecía que “(...) *en los asuntos departamentales y municipales, se aplicará el mismo procedimiento gubernativo, salvo cuando las ordenanzas establezcan reglas especiales en asuntos que sean de la competencia legislativa de las asambleas (...)*”<sup>56</sup>, aspecto éste que fue contemplado en el inciso 5 del artículo 62 del Decreto Distrital No. 536 de 1981 (Anterior estatuto de valorización).

Para el caso, el Acuerdo Distrital 7 de 1987 estableció los recursos que proceden contra los actos de asignación de la contribución de valorización en los artículos 76 a 88, creando una instancia previa al ejercicio de los recursos de la vía gubernativa, en la cual el contribuyente podía consultar el gravamen asignado con la participación de funcionarios designados por Instituto de Desarrollo Urbano a efectos de verificar, corregir o aclarar las dudas que tenga el contribuyente. Según la norma, el ejercicio de esta instancia, debe darse dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la notificación de la

---

<sup>56</sup> Concordado. Congreso de la República de Colombia. Ley 167 de 1941, artículo 81, en <http://190.24.134.67/pce/seminario/DOCUMENTOS/1941.%20LEY%20167%20DE%201941.pdf> (20-02-2011). “(...) *En los asuntos departamentales o municipales se aplicará el mismo procedimiento, salvo cuando las ordenanzas establezcan reglas especiales para negocios determinados (...)*”.

resolución que asigna el gravamen. Realizada la solicitud, la administración cuenta con un plazo de diez (10) días para resolverla.

Agotada la etapa de consulta, el contribuyente podía acceder a los recursos propios de la vía gubernativa, los cuales en esencia eran los mismos del código contencioso administrativo, a efectos de discutir cualquier inconformidad posterior, para lo cual la norma establecía los requisitos de oportunidad y presentación. La no resolución de los recursos interpuestos dentro del plazo de dos (2) meses estaba sancionado con silencio negativo administrativo, que habilitaba recurrir ante contencioso administrativo sin el requisito del agotamiento de la vía gubernativa, procedimiento éste que se estima abolido para el caso de la contribución por valorización por beneficio local establecida por el Concejo Distrital mediante Acuerdo 180 de 2005.

En efecto, el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 dispone que en lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren, es decir, a los artículos 104 a 112 del Decreto 807 de 1993 y Artículo 54 del Decreto 401 de 1999, incluyéndose la figura del silencio administrativo positivo, como sanción a la administración por no resolver los recursos presentados por el contribuyente en término de un año según se describe en el artículo 732 del Decreto 624 de 1989, materia cuyo desarrollo hace parte del presente trabajo y el cual se profundizará en el capítulo tercero. Cfr. Art. 153 y 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 y artículo 169 del Decreto Distrital 807 de 1993.





## 2. Silencio Administrativo

### 2.1 Aspectos generales

De manera general, el silencio administrativo es considerado como un mecanismo de orden legal que obliga a la administración pública a soportar ciertos efectos que se originan en la falta de resolución de las peticiones o reclamaciones presentados por los particulares. El concepto tiene origen en Francia y lo encontramos establecido en la ley del 17 de julio de 1900<sup>57</sup>.

En su origen, el silencio administrativo fue creado como mecanismo jurídico que impedía que el recurso contencioso administrativo se convirtiera en una simple ilusión pues era práctica común que el silencio de la administración paralizara el acceso al máximo tribunal de lo contencioso administrativo bajo la fórmula de “règle de la décision préalable” o “regla de la decisión previa”<sup>58</sup>.

En efecto, esta regla exigía como requisito previo para acceder a la jurisdicción contenciosa la preexistencia de un acto administrativo definitivo que dependía de la voluntad de la administración para su existencia, lo cual dejaba al administrado

---

<sup>57</sup> Aguado i Cudolá, Vicenç. *Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas*, Madrid (España), Ed. Marcial Pons, 2001, p. 76.

<sup>58</sup> Escudero León, Margarita, “El Requisito procesal del acto previo a la Luz de la Jurisprudencia Venezolana”, en *Revista de Derecho Público*, No. 57-58, 1994, Caracas (Venezuela). De acuerdo con la autora del artículo, la regla de la decisión previa es justificada por una parte de la doctrina como la “(...) prerrogativa de la administración que impedía llevarla a juicio sin su previo conocimiento y permitiendo así una mejor defensa del interés público”, mientras que la otra sostiene que se la misma se justifica ya que se trata de una instancia obligatoria de conciliación “que puede conllevar a una solución rápida del conflicto planteado, sin ser necesario la intervención jurisdiccional, descargando así a los tribunales y ahorrando a las partes el tiempo y los costos económicos que implica un proceso judicial (...)”.

en imposibilidad de intentar cualquier acción legal en defensa de sus intereses en tanto la administración omitiera realizar pronunciamiento sobre los recursos presentados por el administrado en sede administrativa<sup>59</sup>.

Así, el artículo 3 de ley del 17 de julio de 1900, establecía que “(...) *En los asuntos contenciosos que no puedan llevarse ante el Consejo de Estado más que en forma de recurso contra una decisión administrativa, cuando se hubiere agotado un plazo de más de cuatro meses sin que se haya producido ninguna decisión, las partes interesadas pueden considerar su demanda como rechazada y acudir al Consejo de Estado*”, ficción legal que asimila el silencio que guarda la autoridad administrativa, en caso de reclamación, a una decisión formal de denegación.

## 2.2 Evolución legislativa

Con la expedición de la Ley 167 de 1941, por medio de la cual se organizó la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, es adoptada en Colombia la institución jurídica del “*silencio administrativo*” como mecanismo habilitante que permitía al administrado acceder a la jurisdicción contenciosa frente a la ausencia de pronunciamiento expreso de la administración dentro del plazo de cuatro meses y respecto de los recursos de reposición y apelación interpuestos por éste cuando los mismos fueran procedentes<sup>60</sup>.

---

<sup>59</sup> Laubadère, André de. *Traité de droit Administratif*, Paris (Francia), Ed. Pichon et Durand Auzias, Tomo I, 1973, p. 496. Para el autor, la decisión préalable “(...) *consiste en que, para acceder al juez administrativo, debe existir una decisión contraria a la pretensión del requirente por parte de la administración (...)*”.

<sup>60</sup> Garzón Martínez, Juan Carlos. *La Crisis del Silencio Administrativo Negativo: Hacia una nueva razonabilidad legislativa y judicial*, Bogotá (Colombia) Ed. Doctrina y Ley Ltda., 2008, p. 55. Según el autor, en la exposición de motivos de la Ley 167 de 1941, la figura del silencio administrativo está dada en términos de permitir al administrado agotar la vía gubernativa en el evento que “(...) *el funcionario ante el cual se recurre en vía gubernativa, se abstenga de resolver dentro de un plazo razonable, y como no sería justo dejar indefinidamente el negocio a su consideración, sin que el particular perjudicado de esta suerte pudiera hacer uso de los medios adecuados para defender sus derechos, se establece la presunción de que tales recursos -reposición o apelación*

Así, el artículo 80 de Ley 167 de 1941 indicaba que “(...) se entenderá agotada la vía gubernativa cuando, interpuestos algunos de los recursos señalados en los artículos anteriores, se entienden negados, por haber transcurrido un plazo de cuatro meses sin que recaiga de decisión sobre ellos (...)”<sup>61</sup>. Nótese cómo este primer ejercicio de positivización del silencio administrativo estaba limitado a la ausencia de pronunciamiento de la administración en el plazo establecido frente al ejercicio de los recursos de la vía gubernativa y en consecuencia respecto de las decisiones que “(...) ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional (...)” y las “(...) providencias relativas a negocios en que Individualmente haya intervenido o deba quedar obligado un particular (...)”. Cfr. Art. 74 ibídem.

Posteriormente, con la expedición del Decreto-Ley 2733 de 1959, por el cual se reglamentó el derecho de petición y se dictaron normas sobre procedimientos administrativos, el plazo para resolver los recursos procedentes en la vía gubernativa se redujo de cuatro (4) meses a solo un (1) mes, entendiéndose “(...) agotada la vía gubernativa cuando interpuestos... ...se entienden negados por haber transcurrido un plazo de un (1) mes sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos (...)”<sup>62</sup>, conservándose en lo demás la misma redacción del artículo 80

---

en su caso- se entienden negados si transcurren cuatro meses sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos, quedando por consiguiente, expedita la vía jurisdiccional (...)”.

<sup>61</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 167 de 1941, artículo 80, en [http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/ley/1941/ley\\_0167\\_1941\\_pr001.html#80](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1941/ley_0167_1941_pr001.html#80) (15.12.2011).

<sup>62</sup> Presidencia de la República de Colombia, *Decreto* Ley 2733 de 1959, artículo 18, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8262> (15.12.2011). “(...) Para todos los efectos legales a que haya lugar, se entenderá agotada la vía gubernativa, cuando las providencias o actos respectivos no son susceptibles de ninguno de los recursos establecidos en el artículo decimotercero, o estos recursos se han decidido, ya se trate de providencias o actos definitivos, o de trámite si deciden directa o indirectamente el fondo del asunto, de modo que le pongan fin o hagan imposible la continuación. Parágrafo.- Se entenderá agotada la vía gubernativa cuando interpuestos algunos de los recursos señalados en los artículos anteriores, se entienden negados por haber transcurrido un plazo de un (1) mes sin que recaiga decisión resolutoria sobre ellos (...)”.

de la Ley 167 de 1941, aunque restringida su aplicación respecto de las controversias con origen en las providencias que “(...) *ponen término a un negocio o actuación administrativa de carácter nacional (...)*” y las “(...) *que afecten a terceros, que no hayan intervenido en la actuación(...)*”. Cfr. Arts. 10 y 11 *ibídem*. Aspecto novedoso digno de resaltar del Decreto-Ley 2733 de 1959, fue el que se hubiera señalado en su artículo 15 que “(...) *El recurso de reposición no es obligatorio para el ejercicio de las acciones contencioso-administrativas (...)*”, manteniendo obligatorio únicamente el recurso de apelación.

Con el advenimiento del Decreto 01 de 1984, el silencio administrativo adoptó nuevas dimensiones, sancionándose la ausencia de pronunciamiento de la administración dentro del plazo de dos (2) meses para resolver los recursos de la vía gubernativa<sup>63</sup> (silencio administrativo procesal o adjetivo) y tres (3) meses para las peticiones realizadas en ejercicio del derecho de petición<sup>64</sup> (silencio administrativo sustantivo o sustancial). Así mismo, esta norma estableció que solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva<sup>65</sup>.

---

63 *Presidencia de la República de Colombia, Decreto 01 de 1984. Artículo 60, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo\\_contencioso\\_administrativo.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo_contencioso_administrativo.html) (03-03-2011). “(...) *Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa. El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas. La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1o., no exime a la autoridad de responsabilidad; ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (...)*”.*

64 *Presidencia de la República de Colombia, Decreto 01 de 1984. Artículo 40. “(...) *Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa. La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto (...)*”.*

65 *Presidencia de la República de Colombia, Decreto 01 de 1984. Artículo 41. “(...) *Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a**

Si bien, el Decreto 01 de 1984 conservó gran parte de su estructura conceptual frente a la aplicación del silencio administrativo adjetivo o procesal contenida en las normas previamente analizadas, autores como el profesor Juan Carlos Garzón advierten que los redactores de la norma no consagraron de manera expresa el silencio administrativo negativo como forma de agotamiento de la vía gubernativa sino como otro mecanismo para acudir ante la Jurisdicción Contenciosa administrativa (numeral 3 del artículo 135 ibídem), aspecto éste al cual habría que sumarle la consagración de la no pérdida de competencia de la administración para resolver los recursos mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo (inciso 3 del artículo 60 ibídem).

El esquema anterior, se pretendió modificar luego por el Decreto Ley 2304 de 1989, el cual suponía cambios en el entendimiento del silencio administrativo adjetivo (Art. 60 del Dec. 01 de 1984) y sustantivo (Art. 40 del Dec. 01 de 1984), en cuanto se predicaba la pérdida de competencia de la administración para resolver tanto los recursos como la petición inicial respectivamente, lo mismo que declaraba la improcedencia de los recursos de la vía gubernativa respecto de los “Actos presuntos” provenientes del silencio administrativo sustantivo; cambios que de suyo implicaba reformas en las condiciones establecidas para el acceso a la jurisdicción de lo contencioso administrativo consagrado en los artículos 135 y 136 del Decreto 01 de 1984.

Las disposiciones consagradas en el Decreto Ley 2304 de 1989, en cuanto estuvieran referidas al procedimiento administrativo, fueron declaradas inexecutable por la Corte Suprema de Justicia mediante sentencia No. 2066 del 20 de junio de 1990, en tanto que aquellas que hacían parte del proceso contencioso administrativo fueron declaradas executable, definiéndose de esta

---

*partir del día en que se inició la actuación. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74 (...)."*

forma la actual estructura del silencio administrativo en Colombia, el cual habrá que armonizarse con las reformas que ha introducido la Ley 1437 de 2011 que comienza a regir a partir del 2 de julio de 2012 junto con los pronunciamientos de la Corte Constitucional.

## 2.3 Decreto 01 de 1984

### 2.3.1 Silencio administrativo negativo

El silencio negativo o desestimatorio es la regla general y procede en los casos en los cuales se presenta una petición ante la autoridad administrativa (*silencio administrativo negativo sustantivo*) o se le proponen los recursos de la vía gubernativa (*silencio administrativo negativo adjetivo*) y ésta no notifica la respectiva decisión o respuesta dentro del plazo establecido en la norma (Decreto 01 de 1984).

Actualmente, el artículo 40 del Código Contencioso Administrativo prescribe que si “(...) *Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa (...)*”. A su turno, el artículo 60 (ibídem) señala que “(...) *Transcurrido un plazo de dos (2) meses, contado a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa (...)*”. En ambos casos, la autoridad no queda exenta de responsabilidad ni impedida de resolver la petición.

Vencido el plazo, el beneficiario del silencio administrativo negativo sustantivo podrá hacer uso de los recursos de vía gubernativa (inciso 2 del Art. 40 C.C.A.) u optar directamente por recurrir ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa<sup>66</sup>, caso en el cual habrá de ponerse especial atención en tanto la acción deberá promoverse dentro del término de caducidad ya que no se resuelve recurso alguno. Diferente ocurre respecto del beneficiario del silencio administrativo negativo adjetivo quien podrá proponer en cualquier tiempo las acciones contra los “*actos presuntos*” que resuelvan un recurso (Inciso 3 del Art. 136 del C.C.A. – Modificado por el Art. 44 de la Ley 446 de 1998).

---

<sup>66</sup> *Presidencia de la República de Colombia, Decreto 01 de 1984, inciso 2 del artículo 135 (Modificado por el Decreto de 1989, artículo 22. “(...) El silencio negativo, en relación con la primera petición también agota la vía gubernativa (...)*”.

Sin embargo, la aparente claridad que se exhibe frente a las condiciones existentes en la norma para acceder al órgano jurisdiccional ante la ocurrencia del fenómeno del silencio administrativo negativo, tropieza a la hora de hacer efectiva dicha prerrogativa, en tanto se indica en el inciso 3 del artículo 138 del Decreto 01 de 1984 que “(...) si se alega el silencio administrativo a la demanda deberán acompañarse las pruebas que lo demuestren (...)”, con lo cual la jurisprudencia se ha dividido entre quienes afirman que con la demanda habrá de demandarse el acto ficto<sup>67</sup> que la ley presume y aquellos que sostienen que solo basta la mención de su ocurrencia ya que se trata de una simple ficción legal que habilita acudir al órgano jurisdiccional.

A este último respecto, el Consejo de Estado ha manifestado que el beneficiario del silencio administrativo solo tiene que alegar su ocurrencia, “(...) sin que exista la necesidad de cuestionar el acto ficto, por cuanto dicho silencio al constituir una ficción legal sólo tiene por objeto abrir la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional. Además, ninguna norma establece para el demandante la obligación de solicitar que se declare el fenómeno del silencio administrativo, éste opera por el simple transcurso del tiempo y corresponde al juez su declaratoria si se dan los presupuestos para ello, sin que pueda hablarse de fallo ultra o extra-petita, pues con ello no se está accediendo o negando pretensión de fondo, se trata sencillamente de establecer la presencia de un presupuesto procesal más (...)”<sup>68</sup>.

Mención aparte merece referirnos respecto de la relación existente entre silencio administrativo negativo y el derecho de petición. Si bien, hemos podido establecer el silencio administrativo surge como instrumento jurídico a efectos de permitir el acceso al órgano jurisdiccional frente a un recurso no atendido en su debida oportunidad, la Corte Constitucional ha visto en ello la negación del derecho fundamental de petición cuyo núcleo esencial comporta “(...) una garantía constitucional que le permite a los ciudadanos formular solicitudes respetuosas a las autoridades y obtener consecuentemente una respuesta pronta, oportuna y

---

<sup>67</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda, *sentencia del 20 de febrero de 1996*. Magistrado ponente Álvaro Lecompte Luna, Rad. 12179. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).

<sup>68</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, *sentencia del 15 de marzo de 2007*, magistrado ponente Alberto Arango Mantilla, Rad. 25000-23-25-000-2002-09146-01(4612-05). Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011)

*completa sobre el particular, la cual debe necesariamente "ser llevada al conocimiento del solicitante", para que se garantice eficazmente este derecho (...)*<sup>69</sup>.

Lo anterior, difiere cuando se acude ante la jurisdicción contenciosa administrativa, ya que allí lo que se hace es acusar el "acto expreso o presunto proferido por la administración, que alude al fondo de lo pedido, de manera independiente del derecho de petición como tal. "(...) Allí se discute la legalidad de la actuación administrativa o del acto correspondiente, de acuerdo con las normas a las que estaba sometida la administración es decir que no está en juego el derecho fundamental de que se trata sino otros derechos, para cuya defensa existen las vías judiciales contempladas en el Código Contencioso Administrativo y, por tanto, respecto de ella no cabe la acción de tutela salvo la hipótesis del perjuicio irremediable (...)"<sup>70</sup>.

Para el profesor Juan Carlos Garzón Martínez<sup>71</sup>, quien ha criticado los efectos del silencio administrativo negativo como mecanismo opuesto al Estado Social de Derecho, propone una nueva racionalización de esta figura que la releve a un segundo en donde el silencio administrativo positivo sea la regla general. En concreto el profesor Garzón ha descrito tres críticas que apoyan su tesis: 1) El legislador no está facultado para decidir, vía legislación, situaciones particulares en contra del derecho de petición, derecho éste de rango fundamental constitucional; 2) No se garantiza la efectividad sustancial del Derecho de Petición dentro del Estado Social de Derecho, el cual supone precisamente ese tránsito de formalidad de los derechos a su materialización concreta; y, 3) No existe garantía del derecho fundamental al debido proceso que de acuerdo con el artículo 29 de la Constitución Política es extensivo a las actuaciones administrativas, es decir, se permite la existencia de decisiones negativas sin un procedimiento que no tiene soporte probatorio y cuya impugnación resulta

---

<sup>69</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-301/98*, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-301-98.htm> (10-02-2011).

<sup>70</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-099/00*, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-099-00.htm> (10-02-2011).

<sup>71</sup> Garzón Martínez, Juan Carlos, *La Crisis del Silencio Administrativo Negativo: Hacia una nueva razonabilidad legislativa y judicial*, op. cit. p. 64.



confusa por parte del administrado y por tanto nugatorio del derecho de acceso a la justicia.

### 2.3.2 Silencio administrativo positivo

El silencio administrativo positivo o estimatorio representa la excepción en el derecho colombiano y, según la doctrina, su finalidad “(...) *consiste en evitar la arbitrariedad y la injusticia, en la medida en que a toda persona le asiste el derecho de que las solicitudes sean resueltas en forma oportuna (...)*”<sup>72</sup>.

Al ser la excepción, requiere expresa disposición legal que así lo determine como bien se describe en el artículo 41 del Decreto 01 de 1984, el cual prescribe que “(...) *solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva (...)*”; con lo cual se genera certeza al administrado acerca de aquello que solicita e impone verdaderas sanciones a la administración morosa a modo de castigo derivada de su culpa o negligencia a quienes la ley obliga a reconocer efectos legales de decisión favorable, de suerte tal que si “(...) *la administración resuelve expedir un acto extemporáneo, contrario al acto presunto y el titular del derecho interpone recursos contra él, no por ello el acto derivado del silencio administrativo positivo pierde su eficacia, pues no es por su voluntad que el acto cobra existencia sino que él surge por virtud de la ley y en consecuencia, tales actuaciones posteriores serán inocuas(...)*”<sup>73</sup>.

De manera general, el artículo 42 del Decreto 01 de 1984 establece el procedimiento a seguir para invocar los efectos del silencio administrativo positivo. En él se advierte que “(...) *la persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5, junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias producirá todos los*

---

<sup>72</sup> Penagos, Gustavo. *El Silencio Administrativo*. Bogotá (Colombia), Ed. Ediciones Doctrina y Ley, 1997, pp. 38-39. Citado en sentencia del Consejo de Estado de Colombia, Sala Contenciosa Administrativo, Sección Tercera, *sentencia del 12 de mayo de 2010*, magistrado ponente Mauricio Fajardo Gómez, expediente 37446.

<sup>73</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, *sentencia del 23 de noviembre de 2000*, magistrado ponente Ricardo Hoyos Duque, Rad. ACU-1723. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).

*efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así (...)*”.

Frente a ello, el Consejo de Estado ha manifestado que la “(...) ley ha señalado el medio idóneo para probar la ocurrencia del silencio administrativo positivo: el acto de protocolización. Se trata pues de un requisito que la doctrina ha denominado ‘Ad solemnitatem’, sin el cual, ha pesar de existir el hecho, no se puede tener como probado, si no se cumple con el supuesto fáctico que la norma contiene (...)”<sup>74</sup>.

El término a partir del cual se vence el plazo con que cuenta la administración para decidir, el artículo 41 del Decreto 01 de 1984 señala que éste “(...) comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación (...)”, siempre que las peticiones o recursos hubiesen sido presentados en “debida forma” o lo que es lo mismo, presentado conforme a los requisitos establecido para tal efecto.

Además de los parámetros establecidos en el Decreto 01 de 1984, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido algunos criterios para autorizar los efectos derivados de la ocurrencia del silencio administrativo positivo, lo cual es importante esquematizar, previa advertencia que los mismos no necesariamente se aplican en su totalidad al universo de materias cubiertas con esta figura jurídica.

- **El silencio administrativo positivo debe estar señalado expresamente en una norma**

En la legislación colombiana existen muchos ejemplos de ello, presentándose en materia tributaria, aduanera, minera, servicios públicos, contratación estatal, licencias de urbanismo y construcción, solicitudes de documentos, y más recientemente, en tratándose de resolución de los recursos dentro de los procedimientos administrativos sancionatorios como expresamente quedo establecido en el artículo 52 de la ley 1437 de 2011, provisión normativa esta última declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-875/11.

- **Existencia de una petición o recurso válidamente admitido a trámite**

---

<sup>74</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del 2 de octubre de 1996*, magistrado ponente Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Rad. 4296. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

Se refiere al cumplimiento de los requisitos de procedibilidad a que cada norma se remite. Así por ejemplo, en materia tributaria se exigía acreditar el pago de la respectiva obligación so pena de ser rechazados los recursos contra el acto administrativo que la contenga, requisito que fue declarado inconstitucional por la Corte Constitucional en sentencia C-1441 de 2000.

- **El petitorio debe ser jurídicamente posible**

Dicho criterio tiene justificación en el inciso tercero del artículo 41 del Decreto 10 de 1984, en el cual se establece que “(...) *El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74 (...)*” ibídem.

En materia de contratación estatal (Art. 15 del Decreto 679 de 1994) el Consejo de Estado sostuvo que “(...) *para que se configure el silencio de la administración y el mismo surta efectos positivos a favor del contratista, no basta con la simple confrontación de las fechas que permitan deducir su ocurrencia, pues se requiere que la solicitud cumpla los requisitos señalados por la ley, se presente en el curso de la ejecución del contrato y se relacione con aspectos derivados de dicha ejecución y durante el tiempo de la misma (...)*”<sup>75</sup>.

- **Plazo para expedir y notificar la decisión administrativa**

Si bien no existe norma que señale expresamente este requisito, el Consejo de Estado ha señalado que al revisar la doctrina judicial de la Corporación, pudo advertir que, “(...) *en general, siempre se parte de analizar el vocablo que utiliza la norma para referirse al momento en el que culmina el plazo que se otorga a la administración para manifestar su decisión. Así por ejemplo, en aquellos casos en que la norma utiliza el vocablo “notificar”, no se ha advertido ninguna controversia (...)*”<sup>76</sup>.

---

<sup>75</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, *sentencia del 7 de marzo de 2002*, magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

<sup>76</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, *sentencia del 21 de octubre de 2010*, magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Rad. 76001-23-31-000-2004-04214-01(17142). Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011). En igual sentido, Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del 17 de abril de 2008*, magistrado ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 08001-23-31-000-1999-02261-01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

Diferente ha ocurrido al analizarse normas que contienen vocablos diferentes a “notificación”. En un primer momento el Consejo de Estado sostuvo que “(...) *por antitécnica que sea, es clara e inequívoca la voluntad del legislador de remitirse a la expedición del acto administrativo que decide el fondo de esa actuación administrativa y no a la notificación de dicho acto (...)*”<sup>77</sup>; posición esta que fue luego modificada mediante sentencia del 14 de diciembre de 2009, en la cual el alto tribunal afirmó que “(...) *Si bien, en principio, la norma se refiere al verbo expedir, también lo es que dicha expresión no puede entenderse, en este caso, en su tenor literal, pues es lógico que si la Administración no notifica el acto en cuestión dentro del término... dicho término sería letra muerta y no se configuraría el silencio administrativo positivo, lo que es contrario al espíritu del legislador, pues lo que pretende el precepto es que la Administración de pronta respuesta al administrado, lo cual solamente se logra si éste, además, conoce la decisión (...)*”<sup>78</sup>.

Frente a esta dualidad de planteamientos, el Consejo de Estado pudo concluir que “(...) *la tesis que impera es aquella que interpreta que la notificación debe surtirse dentro del plazo que se otorga a la Administración, porque se ha considerado que los actos administrativos no son eficaces mientras no se notifiquen (...)*”<sup>79</sup>.

Lo anterior contrasta con aquellas posiciones adoptadas por aquellos órganos de vigilancia y control en materia de servicios públicos, en donde lo expedito de la norma para consolidar los efectos del silencio administrativo positivo no incluye el trámite de notificación dentro del término de los 15 días concedidos establecidos para responder las peticiones, quejas y recursos. (Concepto SSPD 357 de 2004)

---

<sup>77</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del 8 de noviembre de 2007*, magistrado ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta, Rad. 2003 01855 01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

<sup>78</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, *sentencia del 14 de diciembre de 2009*, magistrado ponente María Claudia Rojas Lasso, Rad. 76001-23-31-000-2005-01747-01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

<sup>79</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 11 de noviembre de 2010*, magistrado ponente Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. 76001 23 31 000 2005 02540 01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).

- **Debe existir actuación de buena fe del administrado**

El mismo se establece a modo de garantía del particular y se da en los casos que la administración revoca los actos fictos originados en la ocurrencia del silencio positivo. En efecto, el inciso 2 del artículo 74 del Decreto 01 de 1984 dispone que el beneficiario del silencio que hubiese obrado de buena fe, podrá pedir reparación del daño ante la jurisdicción en lo contencioso administrativo si el acto presunto se revoca.

## **2.4 Ley 1437 de 2011**

La ley 1437 de 2011, la cual entrará en vigor el próximo dos (2) de julio de 2012, regula de manera integral la figura del silencio administrativo negativo y positivo, derogando expresamente el Decreto 01 de 1984 y las disposiciones que en esta materia se encuentran allí desarrolladas.

El nuevo Código, que para su elaboración contó con la participación de la rama judicial, el gobierno y la academia, incorporó algunas modificaciones sustantivas y de procedimiento al silencio administrativo, las cuales se surtieron sin mayor novedad respecto del proyecto presentado en el año 2009 por la Comisión para la Reforma a la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, siendo ellas las siguientes:

### **2.4.1 Silencio administrativo negativo sustantivo**

El nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), en su artículo 83 regula la figura del “*Silencio Administrativo Negativo Sustantivo*” que actualmente se encuentra en el artículo 40 del Decreto 01 de 1984. En éste se repite gran cantidad de elementos del actual esquema normativo como también se observa la introducción de novedades.

Entre los elementos que se reiteran, encontramos:

1. Continúa atado a la decisión de peticiones y a su correspondiente notificación.
2. El plazo para resolver las peticiones es de tres (3) meses.

3. La ocurrencia del “*Silencio Administrativo Negativo Sustantivo*” no excusa a las autoridades del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.
4. No exime de responsabilidad a las autoridades negligentes de responder las peticiones en su debida oportunidad.

Las novedades incluidas en el artículo 83 de la Ley 1437 de 2011.

1. Introduce una excepción al plazo de tres (3) meses para resolver las peticiones, señalándose que “(...) *en los casos que la ley exija un plazo superior sin que se hubiere decidido, el silencio administrativo se producirá al cabo de un (1) mes contado a partir de la fecha en que debió adoptarse la decisión (...)*”.
2. Frente al límite temporal con que cuenta las autoridades para resolver las peticiones una vez configurado el “*Silencio Administrativo Negativo Sustantivo*”, la norma dispone que las mismas podrán cumplir la obligación salvo que el interesado “(...) *habiendo acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se haya notificado auto admisorio de la demanda (...)*”.

En nuestro sentir, la introducción de excepciones respecto del plazo de tres (3) meses para resolver las peticiones, traiciona el espíritu reformador y de ajuste a la Constitución de 1991 en la medida que habilita al legislador a establecer plazos diferenciales en favor de la administración en franca transgresión del derecho “*a obtener pronta resolución*” que hace parte del derecho fundamental de petición<sup>80</sup>, aspecto que resulta aún más espinoso si se advierte que la norma introduce dentro de su redacción el verbo “*decidir*” en lugar de “*notificar*”, renovando viejas discusiones que se creían superadas.

---

<sup>80</sup> Constitución Política de Colombia, artículo 23, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html) (10-02-2011).

Igualmente, es criticable la falta de técnica jurídica con que el legislador aborda la naturaleza del “*Silencio Administrativo Negativo Sustantivo*”; unas veces para indicar que sus efectos son los propios del “*acto administrativo presunto*”, respecto del cual son procedentes los recursos de la vía gubernativa y, otras veces para equiparlo a “*ficción legal*” para permitir al administrado el acceso a la jurisdicción contenciosa administrativa.

Esta dualidad, si bien permite al interesado decidir a su voluntad si acude ante la autoridad administrativa o judicial para resolver sus peticiones, la misma puede ofrecer dificultades al momento de asegurar la efectividad del derecho de petición en tanto los recursos de la vía gubernativa se dirijan contra un acto cuyo contenido no solo es desestimatorio sino definitivo de una situación que de suyo el administrado por lo general no tiene certeza de su alcance, lo que permite nuevas burlas al derecho de petición<sup>81</sup> y a la postre mayor desgaste del órgano jurisdiccional ante quien se presenta toda una serie de discusiones que excede su función de revisión de legalidad de los actos administrativos y de los principios de justicia rogada y de congruencia de la sentencia.

La batería de condiciones aplicables al “*Silencio Administrativo Negativo Sustantivo*” se completan con otros preceptos normativos cuyos pormenores se encuentran establecidos en la ley 1437 de 2011 a saber:

---

<sup>81</sup> González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid (España), Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1968, pp. 480-481. “(...) *La doctrina del silencio administrativo nació como un medio eficaz de facilitar a los interesados la interposición de recursos, entendiendo desestimadas sus peticiones cuando sobre éstas no resuelve la administración, causándoles perjuicios con su desidia, pero, en cambio, el silencio positivo es una institución peligrosa para los intereses públicos, a los que puede causar trastornos esa misma desidia, y por eso en el artículo 38 LJ así como en los artículos 94 y 95, LPA, se ha establecido que el silencio administrativo negativo es la regla general, y únicamente cuando un precepto expreso de la ley lo disponga, se podrá aplicar silencio administrativo positivo (...)*”. (Negrilla fuera de texto)

1. Artículo 76 de la Ley 1437 de 2011. “(...) *Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez (...)*”.
2. Artículo 161.2 de la Ley 1437 de 2011. “(...) *El silencio negativo en relación con la primera petición permitirá demandar directamente el acto presunto (...)*”.
3. Artículo 164.1 Lit. d) de la Ley 1437 de 2011. “(...) *La demanda deberá ser presentada... ...En cualquier tiempo, cuando... ...se dirija contra actos producto del silencio administrativo (...)*”.
4. Artículo 166.1 de la Ley 1437 de 2011. “(...) *a la demanda deberá acompañarse... ...Si se alega el silencio administrativo, las pruebas que lo demuestren (...)*”.
5. Artículo 12, inciso 4 de la Ley 1437 de 2011. “(...) *La actuación administrativa se suspenderá desde la manifestación del impedimento o desde la presentación de la recusación, hasta cuando se decida. Sin embargo, el cómputo de los términos para que proceda el silencio administrativo se reiniciará una vez vencidos los plazos a que hace referencia el inciso 1 de este artículo (...)*”

#### **2.4.2 Silencio administrativo negativo adjetivo**

Este tipo de silencio administrativo, que actualmente se encuentra regulado en el artículo 60 del Decreto 01 de 1984, no mayores modificaciones dentro del Nuevo “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”, el cual se encuentra regulado en el artículo 86 de la Ley 1437 de 2011.

En la nueva reglamentación se conserva la fórmula que prescribe que “(...) *transcurrido un plazo de dos (2) meses, contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es negativa (...)*”, lo mismo la que sostiene que “(...) *La ocurrencia del silencio negativo previsto en este artículo no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver siempre que no se hubiere notificado auto admisorio de la demanda cuando el interesado haya acudido ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo (...)*”

Como novedad, se anota el hecho que el legislador haya elevado a la categoría de falta disciplinaria gravísima la conducta de las autoridades administrativas de no resolver de forma oportuna los recursos que proceden en la vía gubernativa.



### **2.4.3 Silencio administrativo positivo**

De manera muy general, la Ley 1437 de 2011 no introdujo mayores modificaciones en materia del silencio administrativo positivo que actualmente se conserva en los artículos 41 y 42 del Decreto 01 de 1984. Tan solo hizo una mención expresa para referirse a la firmeza de los actos administrativos producto de la ocurrencia del silencio administrativo positivo, señalándose en el artículo 87.5 que *“(...) Los actos administrativos quedarán en firme... ... Desde el día siguiente al de la protocolización a que alude el artículo 85 para el silencio administrativo positivo (...)”*.

Así, el artículo 84 de la Ley 1437 de 2011 describe las características del Silencio Administrativo Positivo, en el cual se advierte que *“(...) Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones legales especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva. Los términos para que se entienda producida la decisión positiva presunta comienzan a contarse a partir del día en que se presentó la petición o recurso. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocación directa en los términos de este Código (...)”*

El procedimiento para invocar la ocurrencia del silencio administrativo positivo quedó regulado en el artículo 85 de la Ley 1437 de 2011 en donde se prescribe que *“(...) La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 15, junto con una declaración jurada de no haberle sido notificada la decisión dentro del término previsto. La escritura y sus copias auténticas producirán todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así. Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico (...)”*

Finalmente, se observa que el nuevo *“Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”* introdujo un nuevo caso de aplicación del *“Silencio Administrativo positivo”* y es aquel referido a la falta de decisión de los recursos que proceden contra las decisiones que imponen sanciones administrativas si ello no ocurre en el plazo de un (1) año, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial y disciplinaria que tal abstención genere para el funcionario encargado de resolver (...); norma ésta que fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante sentencia C-875/11.



## 3. Eficacia del silencio positivo en materia de contribución de valorización en Bogotá, D.C.

### 3.1 Punto de partida

Establecida la tradición como la función que presta para las finanzas<sup>82</sup> públicas la Contribución de Valorización, el ejecutivo distrital promovió en el año 2005 el cobro de valorización por beneficio local<sup>83</sup> por valor de dos billones de pesos para la construcción del plan de obras a realizar en cuatro fases que en principio se desarrollarían entre el año 2006 a 2019; iniciativa ésta que fue acogida para estudio por el Concejo Distrital mediante Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005 y en el cual se encuentran plasmados los motivos para su debate y aprobación.

---

<sup>82</sup> Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005, Exposición de motivos, en [http://app.idu.gov.co/valorizacion/download/2005/proyecto\\_acuerdo\\_264\\_2005.pdf](http://app.idu.gov.co/valorizacion/download/2005/proyecto_acuerdo_264_2005.pdf) (13-04-2011).“(…) Uno de los primeros beneficios que se pueden describir de la ejecución de este proyecto es intrínseco a la misma fuente de financiación, la captación de valorización. Esta fuente de financiación, permite la ejecución de obras por medio de la captación del valor agregado que se transmite a los predios localizados en las áreas de beneficio de las obras. Este mecanismo, permite al gobierno Distrital, y al Instituto en particular, destinar los cada vez más escasos recursos provenientes de otras fuentes para atender los requerimientos diagnosticados en otros sectores de la ciudad donde los valores que se transmitirían a los predios son muy bajos y por lo tanto no se pueden financiar las obras por el mecanismo de captación de la valorización (…).”

<sup>83</sup> Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005. Exposición de motivos. “(…) La denominación de “Valorización por Beneficio Local” se refiere al alcance específico de las obras en una zona parcial de la ciudad, de tal manera que un conjunto particular de éstas sea financiado mediante los aportes de los propietarios que por su cercanía y accesibilidad al proyecto registran una mayor frecuencia de uso y que así mismo pueden beneficiarse directamente por la construcción de la infraestructura según el impacto en los avalúos y condiciones económicas de los inmuebles (…).”

De esta forma, el Concejo Distrital empieza destacando que “(...) *La noción básica que existe detrás de la captación de valorización, y en el cual se apoya su legitimidad, es que el monto de las inversiones públicas reaparecen, en términos generales, como incremento en el precio de los terrenos; lo que plantea como equitativo que el estado recupere las inversiones de aquellos propietarios en cuyos terrenos se ha transmitido ese valor. Lo anterior, se complementa con el aporte que realizan los proyectos viales en pos de subsanar la creciente segregación espacial que se presenta en bastos (sic) sectores de las ciudades del país (...)*”<sup>84</sup>.

La conveniencia de las obras fueron enmarcadas dentro de las políticas y estrategias nacionales adoptadas en la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997) que de acuerdo con la justificación expresada por el Concejo Distrital, “(...) *inicia un proceso de planificación integral, concertada y a largo plazo donde se reconoce la función pública del urbanismo y que tiene como uno de sus principios ‘posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructura de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios’ (...)*”.

Así mismo, dado que en la Ciudad de Bogotá el instituto de Desarrollo Urbano (IDU) es la entidad responsable de “(...) *la ejecución de obras públicas de desarrollo urbanístico ordenadas dentro del Plan General de Desarrollo y los planes y programas sectoriales, así como las operaciones necesarias para la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización (...)*”<sup>85</sup>, el Concejo Distrital incluyó dentro de los propósitos a lograr con la aprobación del

---

<sup>84</sup> Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005. Exposición de motivos.

<sup>85</sup> Concejo de Bogotá, Acuerdo 19 de 1972, artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=940> (03-03-2011).

gravamen, los objetivos del IDU relativos al “sistema vial”<sup>86</sup>, “cumplimiento del Plan de Desarrollo Territorial”<sup>87</sup>, “subsistema de transporte”<sup>88</sup> y “subsistema de espacio público construido”<sup>89</sup>, añadiéndose razones cuyo contenido hacen parte de los beneficios<sup>90</sup> que suponen la adopción del proyecto de acuerdo.

---

<sup>86</sup> Concejo de Bogotá, *Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005*. Objetivos del IDU para el Sistema Vial: 1) Estructurar el ordenamiento urbano regional; 2) Mejorar la productividad sectorial; 3) Apoyar las operaciones que buscan aumentar la productividad y competitividad de la región Bogotá Cundinamarca mejorando la conectividad interna de Bogotá y con las ciudades de la red; 4) Disminuir los tiempos de viaje y los costos de operación vehicular; 5) Garantizar la inversión en mantenimiento vial y la sostenibilidad del sistema; 6) Atender las áreas urbanas con mayores deficiencias viales mediante corredores de movilidad local; y, 7) Formular en coordinación con la Secretaría de Tránsito y Transporte, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Transmilenio S.A. y el Terminal de Transporte, el Plan Maestro de Movilidad.

<sup>87</sup> Concejo de Bogotá, *Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005*. Objetivos del IDU para el cumplimiento del POT: 1) Mejorar los niveles de accesibilidad hacia y desde los sectores periféricos de Bogotá; 2) Mejorar la accesibilidad y conectividad entre las distintas centralidades, el centro de Bogotá y la red regional de ciudades; 3) Mejorar, adecuar y construir vías y equipamientos de integración en las áreas donde se realicen operaciones estratégicas de integración urbana y regional; y, 4) Mantener, adecuar y construir la malla vial de la ciudad

<sup>88</sup> *Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005*. Objetivos del IDU frente al Subsistema de Transporte: 1) Articular en forma eficiente y competitiva los subsistemas vial, de transporte y de regulación y control del tráfico; 2) Conectar las terminales de transporte y de carga interurbano en emplazamientos que permitan la articulación eficiente de los diversos modos de transporte, 3) Articular e integrar de manera eficiente las ciclorrutas, las rutas de transporte público, las rutas troncales y el transporte regional y nacional; y, 4) Articular los diversos modos de transporte con el Aeropuerto El Dorado.

<sup>89</sup> *Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005*. Objetivos del IDU frente al Subsistema de Espacio Público Construido: 1) Garantizar que el espacio público responda a su función estructurante; 2) Recuperar y construir espacios públicos de alto valor simbólico; 3) Recuperar, construir y garantizar para el uso peatonal la red de andenes; 4) Permitir el uso y aprovechamiento adecuados a las características de los espacios públicos, incentivando la inversión privada y comunitaria para ampliar su oferta, construcción y el mantenimiento, mediante la aplicación de los instrumentos de gestión, compensación y distribución de cargas y beneficios entre los particulares y el Distrito Capital.

<sup>90</sup> *Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005*. Ente los criterios tenidos en cuenta por el Concejo Distrital, encontramos la “movilidad como política”, el “desplazamiento y velocidad del recorrido”, el “estado de la vías”, la “desmarginalización de sectores de la ciudad” y mejoramiento integral de barrios, el “mantenimiento de la malla vial y renivelaciones”, la creación y mantenimiento de ciclorutas y andenes, mejoramiento y construcción de parques, la “atención de sectores con alta oferta de empleo”, cobertura de sectores residencial y de movilidad a sus sitios de trabajo, “mejoramiento de las rutas de transporte público”, “generación de empleo”, “accesibilidad hacia los equipamientos de la ciudad”. Por su localización, los beneficios fueron definidos en los sectores con “(...) mayor concentración de población y la atención de sectores de la ciudad con mayor concentración de empleo, se utilizaron los sectores definidos por el proyecto:

Ahora bien, respecto a los aspectos del procedimiento de notificación y discusión de la estimación de la asignación del gravamen, el Concejo de Bogotá propuso adoptar el procedimiento establecido en los Estatutos Tributarios Nacional y Distrital, “(...) *en el entendido que la contribución de valorización hace parte del régimen tributario, se estima jurídicamente factible acondicionar el procedimiento de notificación, a los derroteros establecidos en la norma tributaria, toda vez que en materia procesal administrativa tendrán prelación las **normas de carácter especial, como las del Estatuto Tributario** y así lo determina el numeral 2° del artículo 1° del Código al señalar que ‘los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas’ (...)*”. Negrilla fuera de texto.

De acuerdo con esta exposición de motivos, el Concejo consideró que “(...) *en aras de lograr agilidad y eficacia en el recaudo de la contribución de valorización y con ello **efectividad en el cumplimiento del fin perseguido**, cual es la construcción de obras de interés público, se acude a la competencia emanada de los Decretos 1333 de 1986 y 1604 de 1966, en cuanto autorizan al Concejo del Distrito Capital, señalar el procedimiento para el ejercicio de los recursos en vía gubernativa, procedimiento que lleva inmersa la puesta en conocimiento a los administrados de las decisiones que los afectan (...)*”. Negrilla fuera de texto.

En esta medida, el cabildo distrital soportó la adopción del procedimiento de discusión para la contribución de valorización, tanto los recursos de la vía gubernativa como también el recurso excepcional de revocatoria directa que, por

---

*‘Generación, modelación y simulación del comportamiento de Escenarios de Desarrollo Urbano, construidos a partir de definiciones estratégicas de los proyecto viales, urbanísticos y de transporte, incluidos en el Plan de Ordenamiento Territorial para los diferentes horizontes del mismo’. Estos sectores, se delimitaron atendiendo criterios de homogeneidad y funcionalidad de la estructura urbana de la ciudad. Cada sector de la ciudad, se representó y codificó en un polígono al que se le asociaron datos de población, empleo, oferta educativa y tipo suelo (...)*”.

extensa y completa se pasa relacionar a efectos de establecer los alcances de la misma:

*“(…) en cuanto al ejercicio de la vía gubernativa, se tiene que la autonomía para establecer recursos y trámites administrativos ha sido una constante histórica en la contribución de valorización, como se observa en el artículo 2º de la Ley 63 de 1938, el artículo 16 de la Ley 1ª de 1943, el artículo 15 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, adoptado como legislación permanente por mandato del artículo 1º de la Ley 48 de 1968 y el artículo 242 del Decreto 1333 de 1986, que concedieron a los municipios amplias facultades en esta materia.*

*Cobra importancia resaltar que el artículo 15 del Decreto Legislativo 1604 de 1966, fue declarado exequible por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-525 de 2003.*

*El procedimiento que se propone para definir las controversias suscitadas en la vía gubernativa, está orientado, **en cuanto la naturaleza de la contribución de valorización lo permite**, a mantener los lineamientos establecidos tanto en el Estatuto Tributario Nacional como en el Distrital, en donde se contempla como único recurso en la vía gubernativa para la discusión de la liquidación de los impuestos, el denominado de **reconsideración**.*

*En este orden de ideas, la procedencia de un único recurso propende por la racionalización de tales mecanismos, propia de los objetivos de interés general que busca la tributación, para así convertir **"el sistema normativo pertinente en medio idóneo para que los tributos cumplan su cometido esencial con los menores esfuerzos y los mayores rendimientos"**, como lo señala la Corte Constitucional en sentencia C-335 de 1994.*

*Si bien es cierto el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo establece que por regla general contra los actos que pongan fin a las actuaciones administrativas proceden los recursos de reposición, apelación y queja, también*

lo es que en **el Concejo Distrital radica la competencia para determinar cuáles de estos recursos habrán de instituirse en materia de la contribución de valorización.**

**Las disposiciones arriba mencionadas son de carácter especial** y por ende prevalecen sobre las regulaciones de naturaleza general del Decreto 01 de 1984, tal como lo consagra el artículo 10 numeral 1 del Código Civil al preceptuar que **"la disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general"** y el 1º del Código Contencioso Administrativo, al determinar que "los procedimientos administrativos regulados por leyes especiales se regirán por éstas" y que "en lo no previsto en ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles."

De otra parte, vale la pena precisar que el artículo 31 de la Constitución Política establece el principio de la doble instancia únicamente para las sentencias judiciales y no es aplicable necesariamente cuando se trata de actuaciones administrativas, tema que ilustra la Corte Constitucional en la Sentencia C 727 de 2000.

En cuanto al contenido de la decisión, el proyecto prevé que para adoptarla, la administración debe adelantar la **revisión tanto de las características de la unidad predial como de las de relación de ésta con la obra o plan de obras, que hacen parte del método de distribución fijado para efecto de la individualización del gravamen**, por cuanto la valoración conjunta de éstas determina su monto.

A partir del principio constitucional de la equidad, en que se funda el sistema tributario y que hace parte de la naturaleza misma de la contribución de valorización, resulta contrario a derecho mantener el error en que se ha incurrido al asignar un gravamen que no responde a las características reales de la unidad predial y a las de relación con la obra o plan de obras y que por ende no refleja el



*beneficio recibido, quebrantándose así la igualdad tributaria, en cuanto las personas que se encuentren en las mismas circunstancias deben ser gravadas en igual proporción.*

*Como sustento adicional se tiene que el principio general de la "reformatio in pejus" es aplicable básicamente a las sentencias de carácter penal, como bien lo explica el Consejo de Estado en sentencia del 6 de julio de 2001 (M. P. Olga Inés Navarrete Valero): "Para la Sala es claro que el principio de la reformatio in pejus, consagrado en el inciso 2º artículo 31 de la Constitución Política, no ostenta todo su rigorismo frente al procedimiento administrativo, pues dicho postulado hace referencia solo a la sentencia penal, y se aplica a la sanción de tipo disciplinario. En cuanto a la remisión al artículo 357 del C.P.C., no resulta de recibo en la actuación administrativa, pues, acorde con el artículo 59 del C.C.A., que establece: "Concluido el término para practicar pruebas, y sin necesidad de auto que así lo declare, deberá proferirse la decisión definitiva. Esta se motivará en sus aspectos de hecho y de derecho, y en los de conveniencia, si es el caso. La decisión resolverá todas las cuestiones que hayan sido planteadas y las que aparezcan con motivo del recurso, aunque no lo haya sido antes."; en algunos casos el ad-quem, al conocer del recurso de apelación, puede ejercer su competencia funcional sin limitación alguna sobre la decisión administrativa impugnada.*

*Ello, para permitir que la administración pueda, desde su estructura interna, dar debido cumplimiento al principio de legalidad aplicando la sanción o medida descrita en la norma, como resultado de tener por probada una contravención de tipo administrativo. Además, cuando el artículo 357 del C.P.C marca el ámbito de competencia del superior, para indicar que el recurso se entiende interpuesto solo en lo favorable, hace alusión al proceso judicial relativo a controversias entre particulares, mientras que en el caso en estudio, por tratarse de una materia que involucra el bien común, en la medida en que el respeto por las normas*

*urbanísticas redundan en bienestar, tranquilidad y organización social, se trasciende la esfera de lo meramente privado.*

*Si bien, la reformatio in pejus, más que un principio, constituye una regla técnica del derecho, no es de aplicación absoluta, pues, por el contrario, el ordenamiento jurídico establece las limitaciones propias que restringen su operatividad frente a un caso concreto.*

*...Además de lo anterior, es claro para la Sala que en la vía gubernativa la Administración puede corregir los errores en que haya incurrido el funcionario de inferior jerarquía al expedir el acto recurrido, lo cual permite que el ad-quem pueda llegar a modificar la decisión administrativa que haya adoptado el ad-quo, así esto traiga como consecuencia la aplicación de una sanción mayor a quien actuó como impugnante respecto del acto de primera instancia, cuando lo que se vislumbra es el desconocimiento abierto de la Ley."*

*En todo caso, como garantía para el recurrente, en el proyecto se contempla la procedencia del **recurso de reposición contra la decisión que resuelva otro recurso de igual naturaleza**, cuyo fundamento sea el conocimiento de una característica de la unidad predial determinante de la variación de un factor de liquidación que conlleva incremento en el valor de la contribución y que como tal se constituye en un aspecto no controvertido dentro de la impugnación inicial.*

*Las normas propuestas procuran, entonces, dotar a la administración de herramientas que además de garantizar ampliamente el derecho de defensa, permitan la consolidación en el menor tiempo de los actos administrativos propios de la contribución de valorización y por ende hagan posible su cobro dentro de plazos razonables para así cumplir, en el término establecido, el compromiso institucional de construcción de las obras proyectadas, evitando sobrecostos durante el transcurso de su ejecución.*

*Frente a la revocatoria directa, el Acuerdo 7 de 1987 no reguló expresamente dicha figura como vía de impugnación, motivo por el cual el Instituto de Desarrollo Urbano ha asumido para su trámite el procedimiento establecido en el Código Contencioso Administrativo.*

*No obstante, se considera necesario en la actualidad racionalizar en el tiempo el ejercicio de la revocatoria, teniendo en cuenta que ha generado simultaneidad de actuaciones cuando se presenta durante la etapa del cobro por jurisdicción coactiva, generando la realización de procedimientos paralelos, que le restan certeza a la acción de la administración.*

*Esta propuesta encuentra sustento en el principio de la autonomía fiscal y tributaria, reconocido a las entidades territoriales en los artículos 287, 313 numeral 4 y 338 de la Constitución Política, materializados en las facultades atribuidas al Concejo Distrital para el establecimiento del cobro de la contribución de valorización. Este principio es desarrollado por el Decreto 1333 de 1986 "Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal" al establecer que "Los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio".*

*En consecuencia, la norma que se presenta a consideración de esa Corporación, en cuanto fija un término para la presentación y decisión de la revocatoria directa no es nueva para la administración distrital, como quiera que **el artículo 111 del Estatuto Tributario Distrital (Decreto 807 de 1993) la retomó en los mismos términos del artículo 737 del Estatuto Tributario Nacional (Decreto 624 de 1989, adicionado por el artículo 136 de la Ley 223 de 1995).***

*A su vez, el Decreto Ley 1421 de 1993 hace remisión al Estatuto Tributario Nacional al establecer que estas normas serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste. Igualmente, el*

*Estatuto Tributario de Bogotá, en su artículo 169, extiende el procedimiento en él contenido a los procesos en materia de la contribución de valorización.*

*Ahora bien, la disposición del Estatuto Tributario Nacional fue declarada exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-078 de 1999, en la cual adujo que en relación con la limitación en el tiempo para el ejercicio de la revocatoria directa, las Leyes 57 y 153 de 1887 establecen el principio consistente en que cuando en los códigos adoptados se hallen disposiciones incompatibles entre sí, **"la disposición relativa a un asunto especial prefiere la que tenga carácter general"** (numeral 1º. del artículo 5 de la Ley 57 de 1887) y que el Código Contencioso Administrativo regula de manera general el instituto de la revocación directa de los actos administrativos y el Estatuto Tributario se refiere a ella para el caso específico de los actos de carácter impositivo.*

*Adicionalmente precisó, que el mismo Código Contencioso Administrativo establece que en materia procesal administrativa **tendrán prelación las normas de carácter especial, como las del Estatuto Tributario**, con base en lo previsto en el numeral 2º del artículo 1º del Código que señala: **"los procedimientos administrativos regulados por las leyes especiales se regirán por éstas; en lo no previsto por ellas se aplicarán las normas de esta parte primera que sean compatibles"**.*

*Igualmente determinó que "dentro del marco de la libertad de configuración normativa del legislador, cabe que éste establezca normas especiales para la revocación directa de los actos administrativos en materia tributaria, bien sea porque considere que en este campo es fundamental crear certeza jurídica con gran rapidez, bien porque estime que en esta área debe darse un tratamiento favorable al Estado, etc. La norma legal no introduce una diferencia que sea arbitraria o irrazonable. En consecuencia, tampoco vulnera el artículo 13 de la Carta Política."*

*Bajo los lineamientos señalados por la Corte en lo concerniente a la **especialidad prevalente de la normatividad tributaria y en el entendido que la contribución de valorización hace parte de esta materia**, se considera conveniente adoptar el procedimiento contenido en esta normatividad respecto de la revocatoria directa, con plena garantía del debido proceso.*

*Dentro de las normas que se proponen, al igual que para el tema de los recursos, se prevé que la administración para adoptar la decisión que resuelva la revocatoria presentada, adelante la revisión de todas las características de la unidad predial que hacen parte del método de distribución fijado para efecto de la individualización del gravamen, por cuanto es la valoración conjunta de estas la que determina su monto y si es del caso, reajuste el valor de la contribución de valorización. No obstante, con miras a que el interesado ejerza su derecho de defensa, se le comunicará previamente y se le dará la oportunidad de que allegue las pruebas que pretenda hacer valer.*

*Dicha revisión encuentra sustento en principios constitucionales como la **equidad**, la cual hace parte de la naturaleza misma de la contribución de valorización, habida cuenta que el hecho que la genera es el **beneficio que reciben las unidades prediales con la construcción de la obra o plan de obras de interés público**. De esta manera, **el monto del gravamen está directamente relacionado con el beneficio**, por lo cual resulta contrario a derecho que de detectarse en el estudio antecedente a la revocatoria que el inmueble no fue gravado con las características reales, la entidad mantenga la decisión, y con ello, adicionalmente quebrante el principio de **igualdad tributaria**, en cuanto el sujeto pasivo del gravamen, no obstante encontrarse dentro de la misma situación de otros contribuyentes, **coadyuve con menos de lo que debe contribuir**.*

*Como garantía adicional del derecho de defensa, se contempla en el proyecto, respecto de la decisión que en tal sentido se adopte, la **procedencia del recurso***

**de reposición, en relación con los hechos nuevos que aparezcan en la decisión que se profiera, en cuanto con dicha decisión se crea una situación jurídica nueva, procedimiento que igualmente contempla en tratándose de modificaciones oficiosas.**

*Es preciso hacer mención que mediante Sentencia del 16 de julio de 2002 la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado (Consejera Ponente Ana Margarita Olaya Forero) se cambió la interpretación que había hecho la misma Sala, en relación con la revocación de actos de carácter particular y concreto, al considerar que "habrá lugar a la revocación de esos actos, cuando resulten de la **aplicación del silencio administrativo positivo**, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales."*

*Además, siempre podrán revocarse parcialmente los actos administrativos en cuanto sea necesario para corregir simples errores aritméticos o de hecho que no incidan en el sentido de la decisión.*

*En la sentencia en mención se amplía de manera significativa el espectro de la competencia de la administración en materia de revocatoria directa: "Lo cierto entonces es que tal como quedó redactada la norma del artículo 73, son dos las circunstancias bajo las cuales procede la revocatoria de un acto que tiene efectos particulares, sin que medie el consentimiento del afectado: Una, que tiene que ver con la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales.*

*Sobre este punto de la revocación de los actos administrativos, es relevante señalar que el acto administrativo a que se refiere la parte final del inciso segundo del artículo 73 del Código Contencioso Administrativo, es el acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A.,*

*que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la administración, pugna contra la Constitución o la ley.*

*La formación del acto administrativo por medios ilícitos no puede obligar al Estado, por ello, la revocación se entiende referida a esa voluntad, pues ningún acto de una persona natural o jurídica ni del Estado, por supuesto, que haya ocurrido de manera ilícita podría considerarse como factor de responsabilidad para su acatamiento. Ello explica porqué, en este caso, el acto administrativo de carácter particular puede ser revocado sin consentimiento del particular.*

*Ahora bien, **el hecho de que el acto administrativo se obtenga por medios ilegales puede provenir de la misma administración o del administrado o de un tercero**, pues en eso la ley no hace diferencia. Pero además, **el medio debe ser eficaz para obtener el resultado**, ya que es obvio que si algún efecto se produce, **éste debe provenir de una causa eficiente**, como quiera que si esa causa no es eficiente el resultado no se le puede imputar a tal causa. El medio pues tiene que producir como resultado **un acto administrativo viciado en su consentimiento**, por vicios en la formación del acto administrativo y por esa vía es por lo que se puede llegar a la conclusión, se repite, de la revocación de tal acto, sin consentimiento del particular afectado, previa la tramitación del procedimiento señalado en el artículo 74 del C.C.A. (...)"* Negrilla fuera de texto.

## **3.2 Reiteración de la posición original**

Cumplido el trámite de discusión del proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 180 del 20 de octubre de 2005, autorizando el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras, estableciendo en su artículo 15 que "(...) en lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren (...)"

Habiéndose adoptado la remisión normativa al Estatuto Tributario Distrital y ésta al Nacional para regular la discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, el Instituto de Desarrollo Urbano expidió la Resolución No. 5929 de 2007, por medio de la cual se *“aprueba la memoria técnica<sup>91</sup> explicativa de la distribución de la contribución de valorización por beneficio local de la fase 1 de cobro establecida en el acuerdo 180 de 2005 y se autoriza la expedición de unos actos administrativos”*, documento éste de forzosa expedición de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 del Acuerdo 7 de 1987 y en el cual encontramos desarrollado el *“procedimiento jurídico de de la asignación, notificación y registro”* en el numeral 5.1.

De esta forma, el Instituto de Desarrollo Urbano dio a conocer a los contribuyentes de obligados por el Acuerdo 180 de 2005 las razones que autorizaron la escogencia del procedimiento de notificación y discusión de los actos administrativos de asignación del gravamen, siendo este justificado y explicado de la siguiente forma:

### ***“(...) 3.2.1 Procedimiento jurídico de la asignación, notificación y registro***

*A partir de la vigencia del Estatuto de Valorización de Distrito capital (Acuerdo 7 de 1987), el proceso de notificación e impugnación de la contribución de valorización se supeditó al procedimiento regulado en el Código Contencioso administrativo, determinando como forma principal de notificación, la personal y como subsidiaria el edicto, siendo importante señalar que con la modificación introducida por el Acuerdo 16 de 1990, la citación para efectos de notificación se realizó mediante la publicación de un aviso en diarios de amplia circulación y de otros medios distintos de comunicación que permitieron una amplia divulgación.*

*De la misma manera el acuerdo 7 de 1987 contemplaba que la discusión del acto administrativo de asignación se debía llevar a cabo con el procedimiento propio de la vía gubernativa establecido en el Código Contencioso administrativo.*

---

<sup>91</sup> Concejo de Bogotá, Acuerdo 7 de 1987, artículo 61, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=900> (21-02-2011). *“Memoria técnica. La fundamentación legal, descripción de las zonas o sectores beneficiados y la operación de cálculo y distribución del gravamen de valorización, se consignarán en una memoria técnica explicativa, sin la cual la Junta Directiva del Instituto no dará aprobación a la distribución correspondiente”*.



Por su parte el Decreto 1421 de 1993 en su artículo 162, hace una remisión al estatuto Tributario nacional, precisando que las normas allí previstas sobre procedimiento y discusión serán aplicables al Distrito conforme a la naturaleza y estructura del tributo.

En el mismo sentido el Artículo 169 del Decreto Distrital 807 de 1993 **permitió la aplicación de las normas de carácter tributario relativas a discusión y cobro, en materia de la contribución de valorización.**

Consecuentemente con la normatividad citada, el Concejo del Distrito capital al impulsar el proyecto de obras a financiar por el sistema de valorización, decide mediante el acuerdo 180 de 2005 en sus artículo 15, encajar el procedimiento con el que se garantiza el principio de publicidad y de controversia de la actuación administrativa de imposición del gravamen de valorización, al establecido para los demás tributos distritales en el respectivo estatuto.

Esta evolución normativa es el resultado de las experiencias vividas en el transcurso de los procesos adelantados con anterioridad por parte del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, en donde las conclusiones consolidadas al final de los mismos, permiten visualizar tropiezos y en igual sentido generar iniciativas orientadas a superarlos, **en aras de lograr un procedimiento más expedito** y a la vez garantista tanto para la administración como para el administrado.

Se identifica en el procedimiento tributario una reducción importante de instancias y trámites que ofrecen al contribuyente una mayor seguridad jurídica, derivada de la firmeza del acto administrativo, manteniendo el derecho a ejercer el control jurisdiccional. La prontitud en el agotamiento de la vía gubernativa, incuestionablemente redundará en eficaz recaudo y en cumplimiento del objetivo principal del proyecto, que no es otro, que construir ciudad haciendo posible la ejecución de las obras dentro de los plazos programados.

Ante los bajos índices de notificación personal demostrados en las estadísticas de otras valorizaciones y la efectividad que muestra los resultados arrojados por la práctica de la notificación por correo dentro del proceso de cobro coactivo, se decidió asumirla como forma principal de dar a conocer el acto de asignación al contribuyente.

### **3.2.2 Procedimiento jurídico de la asignación**

El Acuerdo 19 del 6 de octubre de 1972 crea el Instituto de Desarrollo Urbano como Establecimiento Público con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, para atender la ejecución de obras públicas de

desarrollo urbanístico y señala entre sus funciones la distribución, asignación y cobro de las contribuciones de valorización.

El capítulo primero del Acuerdo 7 de 1987-Estatuto de Valorización, denominado “De la asignación de la contribución” en su artículo 71 radica **la competencia de la asignación de la contribución de valorización, en la Subdirección Legal hoy Dirección Técnica Legal.**

Respecto del acto administrativo de asignación, el artículo 75 del Acuerdo 7 de 1987 dispone, que para efectos de la exigibilidad del gravamen de valorización y para la interposición de recursos, la liquidación correspondiente a cada propiedad se entenderá como un acto administrativo independiente, aunque se dicte una sola resolución para asignar varias contribuciones.

### **3.2.3 Procedimiento jurídico de notificación**

El Acuerdo 180 de 2005, en su artículo 15 dispuso que en lo atinente a la notificación se debe dar aplicación a las disposiciones contenidas en el Decreto 807 del 17 de diciembre de 1993 “por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y se dictan otras disposiciones”, el cual, junto con las normas que lo adicionan y modifican, y **la jurisprudencia fija unos principios rectores de la actividad y de las normas tributarias, encaminados a servir de herramienta para la interpretación y aplicación adecuada del Acuerdo.**

A diferencia de los impuestos Distritales, en donde opera la declaración en cabeza del contribuyente, el gravamen de valorización se origina en la actuación de la administración, razón por la cual para la adecuación del procedimiento establecido en el Estatuto tributario para el ejercicio de la vía gubernativa, **se le dará el tratamiento propio de la liquidación oficial** y por ende su notificación en los términos del artículo 6 del Decreto Distrital 807 de 1993, que remite al artículo 565 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional, en donde se determina como formas de notificación de la actuación tributaria la electrónica, la personal o la realizada a través de la red oficial de correos o de cualquier servicio de mensajería especializada debidamente autorizada por la autoridad competente.

#### **Formas de notificación a utilizar:**

**Notificación por correo.** La notificación por correo se practicará mediante envío de una copia del acto correspondiente a la dirección informada por el contribuyente a la administración.

*Notificación personal. La notificación personal se practicará por funcionario de la Administración, en el domicilio del interesado, o en la sede que el IDU determine para el efecto.*

*Notificación por aviso: Las actuaciones de la administración enviadas por correo, que por cualquier razón sean devueltas, serán notificadas mediante aviso en un periódico de circulación nacional o de circulación regional del lugar que corresponda a la última dirección informada por el contribuyente.*

*La Dirección de notificación y corrección de la misma está supeditada a lo previsto en el artículo 107 del Decreto Distrital 807 de 1993.*

### **3.2.4 Discusión**

*Recurso de Reconsideración: Es un recurso propio del régimen tributario que procede **contra las liquidaciones oficiales**, las resoluciones que impongan sanciones o las que ordenen el reintegro de sumas devueltas y de más actos producidos en relación con los impuestos, y de conformidad con el Acuerdo 180 de 2005 en concordancia con el Decreto 807 de 1993, contra los cobros de valorización ordenados en esta oportunidad.*

*Teniendo en cuenta que dentro de la estructura administrativa de la Dirección Distrital de Impuestos, conforme a lo establecido en el artículo 105 del decreto Distrital 807 de 1993, compete al Jefe de la Dependencia Jurídica resolver el recurso de reconsideración, por tanto **corresponderá al Director Técnico Legal del Instituto de Desarrollo Urbano IDU, resolver dicho recurso**, interpuesto contra el acto administrativo de asignación del gravamen,*

*El procedimiento para el trámite y el ejercicio del recurso de reconsideración contra el acto de asignación de la contribución de valorización, estará supeditado a lo establecido en los artículos 104 y siguientes del Decreto distrital 807 de 1993 así como en los Artículos 720 y siguientes de Estatuto Tributario Nacional*

*Para que se considere debidamente agotada la vía gubernativa frente a los actos contra lo que procede el recurso de reconsideración, es obligatorio interponer el mencionado recurso.*

*En caso de ser inadmitido el recurso de reconsideración se podrá interponer el recurso de reposición.*

*Recurso de Reposición: Es un recurso que está consagrado los artículos 50 y siguientes del Código Contencioso Administrativo, procede contra el auto que inadmite el recurso de reconsideración.*

*Revocatoria Directa: De acuerdo con el artículo 111 del Decreto Distrital 807 de 1993, contra los Actos por los cuales se fijó la contribución de valorización, de conformidad con lo establecido en el Código Contencioso Administrativo procederá la revocatoria directa, siempre y cuando no se hubieren interpuesto los recursos por la vía gubernativa, o cuando interpuestos hubieren sido inadmitidos, y siempre que se ejercite dentro de los dos años siguientes a la ejecutoria del correspondiente acto administrativo (...)* Negrilla fuera de texto.

Lo anterior, tiene fundamento en la obligación contenida en el artículo 61 del Acuerdo 7 de 1987 que exige a la autoridad administrativa, en este caso, al Instituto de Desarrollo Urbano, expedir la memoria técnica de distribución de la contribución de valorización, en la cual contenga la fundamentación legal, la descripción de las zonas o sectores beneficiados y la operación de cálculo y distribución del gravamen de valorización, sin la cual no podrá darse la aprobación a la distribución correspondiente, procedimiento éste no exento de críticas<sup>92</sup>.

### **3.3 Antecedentes que explican la unificación del proceso administrativo tributario**

Inicialmente, con la promulgación del Decreto Autónomo o Reglamento Constitucional 1421 de 1993, expedido al amparo del artículo 41 transitorio de La Constitución Política de 1991, quedó establecido en su artículo 162 que *“las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, de terminación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste”*.

Para poder cumplir este mandato, el Decreto 1421 de 1993 dispuso en el numeral 2 del artículo 176 que *“(...) El Gobierno Distrital... ...expedirá las normas estrictamente necesarias para armonizar las disposiciones vigentes en el Distrito con los preceptos de este estatuto sobre... ... régimen fiscal y trámite de los asuntos que en virtud de este decreto deban ser decididos por autoridades distintas de las que los venían conociendo o respecto de los cuales hayan cambiado su procedimiento, recursos e instancias (...)*”.

A partir de la citada habilitación, el alcalde del Distrito Capital expidió el Decreto Distrital 807 de 1993, por el cual se armonizó *“el procedimiento y la*

---

<sup>92</sup> “Cobro de valorización es ilegal”, en *El Tiempo*, febrero 2 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2813489> (23-05-2011)

*administración de los tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional*". Dicho Decreto entró a regular en el capítulo "VI" el tema de los recursos contra los actos de la administración tributaria distrital y en su artículo 104 dispuso que *"contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por los artículos, 702, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional"*, estableciendo su aplicación a la contribución de valorización como claramente se establece en su artículo 169 en donde se afirma que *"(...) Las normas relativas a los procesos de discusión y cobro contenidas en el presente Decreto serán aplicables en materia de la contribución de valorización, por la entidad que la administra (...)"*.

Posteriormente, el Alcalde Distrital, autorizado esta vez por el artículo 16 del Acuerdo 26 del 21 de diciembre de 1998, por medio del cual le fueron conferidas facultades extraordinarias *"(...) para readecuar y actualizar el procedimiento tributario en los diferentes impuestos distritales, de conformidad con la naturaleza y estructura funcional así como actualizar el Decreto 423 de junio 26 de 1996, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito Capital y las generadas por acuerdos del orden Distrital (...)"*, expidió el Decreto 401 de 1999 y en su artículo 54 incorporó la figura del silencio administrativo positivo (Art. 734 del E.T.N.), extensivo en contra de la administración que no resuelve en la oportunidad debida los recursos de reconsideración presentados por los contribuyentes.

Lo anterior puede entenderse como la consolidación de lo que a nivel nacional se vino a materializar finalmente con la expedición de la Ley 383 de 1997 (Art. 66) y la Ley 788 de 2002 (Art. 59), normas por las cuales el legislador colombiano dispuso que en el orden municipal y distrital, para efectos de las declaraciones tributarias y los procesos de fiscalización, liquidación oficial, imposición de sanciones, discusión y cobro relacionados con los impuestos administrados por ellos, éstos debían aplicar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional, cerrando con ello el ciclo que ya antes en el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995 se había planteado al autorizar a los concejos municipales para adoptar las normas sobre administración, procedimientos y sanciones que rigen para los tributos del distrito capital que, como se advirtió más arriba, no era otro que el establecido en el orden nacional.

Si bien consolida la organización del Estado en República Unitaria<sup>93</sup>, resguardando desde el centro la organización política, como acertadamente lo describió la Corte Constitucional en sentencia C-232 de 1998, en materia de contribución por valorización se crean una serie de dificultades cuando se trata de equipar esta especie de tributo a impuesto, equívoco que parece originarse con la expedición de la Ley 25 de 1921 que la denomina “impuesto de valorización” y que a renglón seguido le atribuye especiales características que la diferencia de los impuestos.

### **3.4 Interpretaciones dotadas de autoridad**

#### **3.4.1 Procedimiento tributario nacional y silencio administrativo positivo**

En materia tributaria, la aplicación del silencio administrativo positivo surge por primera vez con el artículo 36 de la Ley 63 de 1967, en el cual nuestro legislador dispuso que “(...) *Los recursos de que trata el Decreto 1651 de 1961, interpuestos con el lleno de las formalidades legales durante los años de 1963 y anteriores, deberán resolverse dentro del plazo de doce meses, contados a partir del 1º de enero de 1968. Los interpuestos en 1964 y 1965, se resolverán antes del 31 de diciembre de 1969; los interpuestos en 1966 antes del 31 de diciembre de 1970, y los interpuestos a partir de 1967 deberán ser resueltos en el término de cuatro años, contados desde la fecha de su presentación. Si no se resolvieren en dichos plazos se considerará que el recurso queda fallado en favor del contribuyente (...)*”. Los impuestos a que se refería la norma se limitaban a “(...)

---

<sup>93</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 1, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html) (01-02-2011).

*las liquidaciones del Impuesto de Renta, complementarios patrimonio y las sanciones determinadas dentro de éstas (...)*<sup>94</sup>.

Luego, el artículo 9 de la Ley 8 de 1970 señaló la reducción “(...) a dos años los términos señalados en el artículo 36 de la Ley 63 de 1967, para decidir definitivamente las reclamaciones tributarias interpuestas a partir de la vigencia de la presente Ley. Si al vencerse dicho término la reclamación pendiente no hubiese sido decidida en forma definitiva, se entenderá fallada a favor del contribuyente. El término a que se refiere este artículo se contará a partir de la fecha de presentación de la respectiva reclamación (...)”. Para el caso del impuesto sobre la renta, el artículo 33 del Decreto 3803 de 1982 dispuso que “(...) el silencio administrativo positivo previsto en el artículo 9 de la Ley 8 de 1970, se contará a partir de la fecha de la interposición del recurso en debida forma (...)”.

Finalmente, el artículo 80 del Decreto 2503 de 1987, reestructuró y unificó el procedimiento de los recursos de reconsideración o el de reposición contra las liquidaciones oficiales y contra las resoluciones sancionatorias en relación con los tributos administrados por La Dirección General de Impuestos, extendiendo la figura del silencio Administrativo con efecto positivo, cuando aquellos recursos no hubieren sido resueltos dentro del año siguiente a su interposición en debida forma en su artículo 83. Esta disposición fue finalmente reproducida por los artículos 720, 732 y 734 del Decreto 624 de 1989 o Estatuto Tributario Nacional, aunque en el orden distrital debe señalarse que en el artículo 61 del Acuerdo 21 de 1983<sup>95</sup> disponía la operancia del silencio administrativo positivo en materia de

---

<sup>94</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 14 de agosto de 1992*, magistrado ponente Abella Zárate. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (14-02-2011)

<sup>95</sup> *Concejo de Bogotá, Acuerdo 21 de 1983, artículo 61*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=951> (25-02-2011). “(...) Tiempo para resolver un Recurso de Reposición. El Director Distrital de Impuestos deberá pronunciarse sobre todo recurso de reposición a más tardar seis (6) meses calendario después de su presentación. El silencio administrativo se entenderá como aceptando los argumentos del contribuyente (...)”.

impuesto de industria, comercio y de avisos, aunque la discusión estaba mediada por el recurso de reposición.

En un primer momento, al determinar la acción contenciosa que se derivaba de la aplicación del silencio administrativo positivo introducida en el artículo 36 de la Ley 63 de 1967, el Consejo de Estado determinó que ésta era totalmente diferente a la acción de revisión de impuestos (Artículo 271 del C.C.A.). Así, en auto de 10 de mayo de 1972 la corporación indicó:

*“(...) Existe diferencia notoria entre la acción de revisión de impuestos que consagra el Artículo 271 del Código Contencioso Administrativo y la que surge de lo preceptuado en los Artículos 36 de la Ley 63 de 1967 y 9 de la Ley 8 de 1970 (...).”*

*“(...) La primera tiende a demostrar que por causa de haberse quebrantado textos concretos, la liquidación de un impuesto practicada al demandante es ilegítima o cuando menos excesiva en su cuantía. Se plantea entonces un debate jurídico respecto a los alcances y efectos de normas tributarias invocadas en la demanda, para inducir así al Tribunal de lo contencioso administrativo a que informe o por lo menos rehaga la liquidación atacada, en armonía con los textos que el actor haya mostrado que deben aplicarse al caso controvertido.*

*“La segunda no busca discutir cuestiones jurídicas sino simplemente acreditar que la administración dejó de resolver dentro del plazo legal (36, Ley 63 de 1967; 9 Ley 8 de 1970) el reclamo formulado por quien demanda contra una liquidación del impuesto sobre la renta y que, por esta circunstancia, tal reclamo debe entenderse decidió (sic) a su favor. La sola prueba del silencio de las autoridades tributarias basta para que el actor triunfe en sus aspiraciones, sin que haya lugar a examinar la legitimidad o ilegitimidad de las mismas. Sea lo que fuere a este respecto, ha de revocarse o rehacerse su liquidación del gravamen conforme a lo solicitado ante los funcionarios de impuestos (...).”*

*“(...) cuando la voluntad del legislador suple definitiva e irrevocablemente la del organismo administrativo que no le expresó en tiempo oportuno, como en la hipótesis del silencio regulado por los Artículos 36 de la Ley 63 de 1967 y 9 de la Ley 8 de 1970, los actos administrativos expedidos para expresar tardíamente ese querer del organismo son absolutamente inválidos por incompetencia de la*

---



*Administración para dictarlos y no pueden generar, por ende, situaciones jurídicas de ninguna especie, ni siquiera en la apariencia formal. Y esa nulidad radical de tales actos puede y debe ser declarada en cualquier tiempo, pues el mero transcurso del tiempo no convierte en existente lo que desde un principio era jurídicamente inexistente, así como tampoco la falta de inscripción oportuna de un fallecimiento equivale a la resurrección del muerto no inscrito aún en el libro correspondiente (...)*<sup>96</sup>.

Frente al término de expiración del plazo con que cuenta la administración para resolver los recursos, el Consejo de Estado ha destacado que éste ha sido el tema de más largas discusiones tanto dentro del alto tribunal (los consejeros entre sí y las salas con sus fiscales y con los representantes de la Dirección de Impuestos), considerando prudente finiquitarla como se sigue:

*“(...) La figura del silencio positivo en materia de impuestos se adoptó por el legislador, un poco a regañadientes de todos los gobiernos, porque la experiencia enseñó que las agencias tributarias experimentan un gozo inefable mortificando al contribuyente aunque sea con el suspenso. A esa incertidumbre que no sólo daña al contribuyente sino que perjudica toda la vida de los negocios y de la producción quiso ponerle fin y por eso la ley fue severa con los gobiernos para crearles algún principio de disciplina relativo al respeto que merecen quienes pagan los impuestos. Porque esa fue la causa y tal la intención, no teórica sino experimental, el Consejo en sus interpretaciones sobre este silencio y materias afines, ha optado por la más favorable al contribuyente y la menos indulgente con la administración, porque la desidia, el descuido y el desprecio para con los gobernados, no son notas acreedoras ni a interpretación ni a aplicación magnánimas de la ley (...)*<sup>97</sup>.

---

<sup>96</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 15 de mayo de 1975*, magistrado ponente Carlos Portocarreño Mutis. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-02-2011).

<sup>97</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 7 de julio de 1975*, magistrado ponente Miguel Lleras Pizarro. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (27-02-2011).

Ahora bien, respecto de los requisitos para que se confirme los efectos propios de la ocurrencia del fenómeno del silencio administrativo positivo, el Consejo de Estado en un comienzo aceptó limitaciones, señalando que:

*“(...) Es cierto, como lo sostiene el apelante y lo ratifica el señor Fiscal de la Corporación, que el fenómeno del silencio administrativo positivo no se reduce a una simple confrontación mecánica de fechas que permite concluir en forma simplista su ocurrencia con solo advertir que la administración se ha pronunciado fuera del término que la Ley señala para decidir definitivamente las reclamaciones tributarias. Se precisa, además, del vencimiento del término, verificar si el reclamó ha sido o no legalmente interpuesto, toda vez que sólo se configura el silencio cuando la reclamación cumple con la totalidad de los requisitos que la ley señala para que la administración pueda proferir una decisión de fondo y ésta lo hace vencido el término de competencia temporal que le señala la ley. De suerte que reclamos extemporáneos o interpuestos sin el cumplimiento de la totalidad de las exigencias legales, o con fundamento abiertamente contrarios a las normas tributarias como lo será el que pretenda obtener una exención o deducción prohibida o no autorizada por la ley, mal pueden quedar amparados en la decisión Ficta favorable, toda vez que la ley habla de reclamaciones legalmente interpuestas, lo cual obliga al juez a definir si la reclamación de que se trata reúne o no tal exigencia expresa de la ley para efecto de que pueda quedar amparada con el silencio positivo.*

*Así mismo, es necesario precisar qué aspectos de la liquidación oficial han sido impugnados, pues, solo ellos quedan amparados por el silencio, el cual no significa que quede en firme la liquidación privada, error en que frecuentemente incurrir los Tribunales, a menos que hayan sido materia de impugnación la totalidad de los factores que han determinado la liquidación de un impuesto por encima del que se ha fijado el contribuyente en su liquidación privada. Demás estaría anotar de no advertirse tan inexplicable error en algunas decisiones que*

---

*en esta materia ha revisado el Consejo, que los efectos del silencio no pueden llegar hasta el extremo de producir una nueva liquidación por debajo de la propia liquidación privada del contribuyente, la cual, como es obvio, constituye el límite mínimo infranqueable por el Juez para efecto de fijar las obligaciones fiscales del contribuyente beneficiado con la ocurrencia del fenómeno (...)*<sup>98</sup>.

Esta tesis tuvo vigencia durante más de siete años al cabo del cual el Consejo de Estado replanteó su posición original, señalando que,

*“(...) Un detenido y nuevo examen de la cuestión lleva a la Sección a considerar que si el espíritu de la norma que consagra los efectos positivos del silencio administrativo es el de que constituye una sanción a la administración morosa, por una parte; y si por otra la consagración de tal figura no está condicionada a factores no contemplados en ella, ni señala excepciones en su aplicación, no es lógico ni jurídico establecer esas nuevas condiciones, ni excepciones no contempladas expresamente, ya que toda excepción requiere la consagración legal expresa. No considerar así el fenómeno sería hacerlo nugatorio.*

*A ello hay que agregar un tercer argumento, y es el de que la norma en cuestión manda que al vencerse el término contemplado en la ley —en este caso dos años—, la reclamación se entenderá fallada a favor del contribuyente, lo cual significa que obra ipso-jure, por mandato legal, sin requerir pronunciamiento administrativo alguno. De suerte que si no quiere ese pronunciamiento, sería ilógico e injurídico admitir el nuevo factor de prohibición legal o de sanción, puesto que tal prohibición o la sanción exigirían forzosamente la expedición del acto*

---

<sup>98</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 20 de octubre de 1977*, magistrado ponente Jorge Dávila Hernández. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-02-2011).

*administrativo que negara el silencio, y lo que la norma dice es que éste opera por el solo ministerio de la ley, de manera positivo (...)*<sup>99</sup>.

Posteriormente el Consejo de Estado, estableció los requisitos a efectos de establecer la ocurrencia del silencio administrativo positivo en materia tributaria, concretándose en solo dos aspectos: 1) La interposición del recurso en su debida oportunidad y 2) El transcurso de un (1) año sin que la decisión de la administración se haya manifestado produciendo efectos legales.

*“(...) Con relación al silencio administrativo positivo la ley tributaria condiciona la decisión favorable al cumplimiento de dos hechos: 1. Que el recurso se interponga en debida forma, esto es con el lleno de los requisitos consagrados por el artículo 722 del Estatuto Tributario para que proceda el fallo de fondo. 2. Que transcurra el término de un (1) año sin que la decisión de la administración se haya manifestado produciendo efectos legales. El primer requisito se cumple cuando el contribuyente por sí mismo, o mediante apoderado, recurre por escrito y cumple con las exigencias de oportunidad, expresión de los motivos de inconformidad y pago previo de la liquidación privada. (...)”*<sup>100</sup>.

Ahora bien, para la Sección Cuarta del Consejo de Estado, el plazo con que cuenta la administración para decidir el recurso de reconsideración incluye su notificación. Así lo ha dispuesto de forma reiterada en sentencia del 27 de abril de 2001, 16 de julio de 2001, 30 de enero de 2003, 21 de febrero de 2005, 19 de octubre de 2006, 12 de abril de 2007, 8 de noviembre de 2007, 11 de diciembre de 2007 y 19 de mayo de 2011.

---

<sup>99</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 5 de junio de 1984*, magistrado ponente Gustavo Humberto Rodríguez. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (16-02-2011).

<sup>100</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 23 de febrero de 1996*, magistrada ponente Consuelo Sarria Olcos. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (18-02-2011).

*“(...) La expresión Resolver comprende no solo el pronunciamiento de la Administración sino también su notificación porque hasta tanto ésta no se realice el acto administrativo no produce sus efectos, uno de los cuales es precisamente el de interrumpir el término que consagra la ley para que opere el silencio administrativo positivo. Es por ello que la decisión debe ser notificada dentro de la oportunidad legal y de no producirse continuará corriendo el término hasta su preclusión. La ley ha instituido la figura del silencio como sanción para la Administración por su negligencia en resolver las situaciones de los particulares en forma oportuna. Ahora bien, la figura no tendría ninguna relevancia jurídica si bastara que la entidad pública se pronunciara pero sin que el afectado conociera el contenido de la decisión, Se evadiría así el objetivo de la sanción. Es por este motivo que las decisiones de la Administración para que sean eficaces deben ser notificadas, es decir puestas en debida forma en conocimiento del interesado, de lo contrario se consideran no proferidas los recursos dentro del plazo legal. En el presente caso los recursos de reconsideración se interpusieron el 30 de noviembre de 1992, según se indica en la Resolución 10014 de 1993. La DIAN expidió la Resolución que decide el recurso de reconsideración el 29 de noviembre de 1993 y la notificó el 14 de diciembre siguiente, cuando el plazo que tenía la Administración para notificarla vencía el 30 de noviembre del mismo año. Por lo cual es evidente que por ministerio de la ley operó el silencio administrativo positivo y por consiguiente quedó en firme la liquidación privada presentada por el contribuyente, quien por tanto no se encuentra obligado frente a la sanción por improcedencia de la devolución (...)”<sup>101</sup>.*

---

<sup>101</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 23 de agosto de 2002*, magistrado ponente María Inés Ortiz Barbosa. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (23-02-2011).

### 3.4.2 Procedimiento tributario distrital y silencio administrativo positivo

La unificación del régimen procedimental tributario con origen en el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995 y luego se exigió en el artículo 60 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 59 de la Ley 788 de 2002, tuvo en los Decretos Distritales 807 de 1993 y 401 de 1999 su materialización al consagrar la aplicación del procedimiento tributario nacional a los impuestos administrados por el Distrito, incluida la contribución de valorización (Art. 169 Dec. 807/93), hecho que según la Corte Constitucional tiene como “(...) *finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta (...)*”<sup>102</sup> armonización normativa que según el Consejo de Estado ha de tenerse como tal según los siguientes criterios:

*“(...) la aplicación del Estatuto Tributario a las actuaciones Distritales, está determinada a partir de la fecha de vigencia del Decreto No. 807 de 1993, que en armonía con lo dispuesto por su artículo 170, se produjo el día de su publicación, es decir, el 17 de diciembre de 1993, teniendo en cuenta además, que dicho Decreto preceptuó que las disposiciones armonizadas “... se aplicarán a las actuaciones que se inicien a partir de su vigencia...”. Lo anterior significa, que las normas del Estatuto Tributario no son aplicables a las actuaciones iniciadas con anterioridad a la vigencia de dicho Decreto; con lo que se reitera la excepción al principio de inmediatez, consagrada en la última parte del artículo 40 de la Ley 153 de 1887, en virtud de la cual “los términos que hubieren empezado a correr, y las actuaciones y diligencias que ya estuvieren iniciadas, se regirán por la ley*

---

<sup>102</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-232/98*, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (23-02-2011).

*vigente al tiempo de su iniciación”; entonces, la remisión al Estatuto Tributario Nacional no puede aplicarse, salvo casos expresos, sino a partir de la vigencia del Decreto No. 807 de 1993, y para las normas que fueron armonizadas mediante el mismo*

*Los artículos a los cuales se remite la disposición Decreto 807/93 artículo 104, tratan lo concerniente a los recursos contra los actos de la Administración Tributaria, a los requisitos del recurso de reconsideración, a las causales de nulidad de los actos de liquidación de impuestos y resolución de recursos, al término para resolver los recursos y a la suspensión del término para resolver. El artículo 104 del Decreto No. 807 de 1993, en mención, fue objeto de modificación por el Decreto No. 401 de 1999 “Por el cual se actualiza y readecua el Decreto Distrital 807 de 1993”, y en su artículo 54, preceptúa: Fue así como se introdujo, la remisión al artículo 734 del Estatuto Tributario, que no era aplicable en vigencia del Decreto No. 807 de 1993, pues la remisión solamente comprendía, como se anotó anteriormente, los artículos 720, 722 a 725 y 729 a 733. El artículo 734 del Estatuto Tributario consagra en forma expresa el silencio administrativo positivo, que tiene ocurrencia cuando no se resuelven los recursos de reconsideración o reposición en el término señalado en el artículo 732 ibídem. Es por lo analizado, que solo a partir de la vigencia del Decreto No. 401 de 1999, el 28 de junio del mismo año, el artículo 734 del Estatuto Tributario Nacional es aplicable al Distrito Capital en materia de los recursos contra los actos de la Administración Tributaria Distrital, según la modificación a la remisión efectuada por el Decreto No. 807 de 1993, por lo que el silencio administrativo positivo que requiere de consagración expresa, como se señaló anteriormente, no es aplicable a los recursos interpuestos con anterioridad a la vigencia del Decreto No. 401 de 1999 (...)<sup>103</sup>.*

---

<sup>103</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 26 de julio de 2007*, magistrado ponente Juan Ángel Palacio Hincapié. En igual sentido, Consejo de Estado de Colombia, *sentencia del 6 de noviembre de 2003*, magistrado ponente Ligia López Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (23-02-2011).

Como consecuencia con lo anotado anteriormente, el Consejo de Estado tuvo oportunidad de definir la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de impuestos distritales (impuesto predial) en sentencia del 8 de mayo de 2008, en donde, al margen de la discusión sobre el periodo probatorio y la suspensión del término para resolver, señaló:

*El artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, dispone que "sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales del presente decreto y en aquellas normas del Estatuto Tributario Nacional a las cuales se remiten sus disposiciones, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por los artículos 720, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional". El párrafo de dicha norma dispone que "sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 733 del Estatuto Tributario Nacional, el término para resolver el recurso también se suspenderá cuando se decrete la práctica de otras pruebas, caso en el cual la suspensión operará por el término único de noventa días contados a partir de la fecha en que se decrete la prueba" (subraya la Sala).*

*Por su parte, los artículos 732 y 733 del Estatuto Tributario, citados en la norma transcrita, disponen que el término para resolver el recurso de reconsideración es de un (1) año, contado a partir de su interposición en debida forma y que este término se suspenderá hasta por tres meses cuando se practique inspección tributaria de oficio, o, por el término que ésta dure, cuando es solicitada por el contribuyente.*

*En sentencias de 27 de marzo de 2008 Exps. 16017 C.P. doctora María Inés Ortiz Garbosa y 16166 C.P. doctora Ligia López Díaz, la Sala rectificó su criterio jurisprudencial e inaplicó el párrafo del artículo 104 del Decreto 807 de 1993 en cuanto prevé el decreto de otras pruebas como causal de suspensión del término para resolver la reconsideración. Lo anterior porque consideró que*



vulneraba el Estatuto Tributario Nacional, toda vez que contiene un supuesto que no está previsto por éste, por las siguientes razones (...)”<sup>104</sup>.

### 3.5 Proceso administrativo tributario y contribución de valorización. Acuerdo 180 de 2005

La aplicación del Procedimiento Tributario Nacional en materia de contribución de valorización en el Distrito Capital estuvo dada originalmente por el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005. Como recordaremos, esta norma dispuso que “(...) *En lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren (...)*”, normativa que para el efecto remite a los artículos 565, 566, 569, 570 720, 722 a 725, 729 a 734 del Estatuto Tributario Nacional (Dec. 604/89) que regula la notificación de los actos administrativos de liquidación e imposición del gravamen, el recurso de reconsideración<sup>105</sup> y la aplicación del silencio administrativo positivo. (Cfr. Artículo 104 del Decreto 807/93 y artículo 54 del Decreto 401/99).

---

<sup>104</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 8 del mayo de 2008*, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. En igual sentido, Consejo de Estado de Colombia, *sentencia del 14 de junio de 2007*, magistrado ponente Juan Ángel Palacio Hincapié (En esta sentencia se estableció la aplicación del SAP en tanto vencimiento del plazo de un año para decidir y notificar). Así mismo, Consejo de Estado de Colombia, Sala Sección Cuarta, *sentencia 10 de septiembre de 2009*, magistrado ponente Martha Teresa Briceño de Valencia, ha señalado que la aplicación del SAP en materia de discusión de impuestos territoriales en a (Municipio de Tauramena -Casanare-: Impuesto de industria y comercio, avisos y tableros). Consejo de Estado de Colombia, Sala Sección Cuarta, *19 de mayo de 2011*, Magistrado ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez (Departamento del Tolima: Impuesto al consumo de cervezas, sifones, refajos y mezclas). Disponibles en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

<sup>105</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-072/07*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-072-07.htm> (10-02-2011). “(...) *en materia tributaria el recurso de reconsideración y las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son el mecanismo por excelencia para la defensa de los derechos que con ocasión de la actuación de la administración tributaria sean amenazados o vulnerados. De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 del Decreto 401 de 1999, por medio del cual se modifica el inciso 1 del artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, ante las decisiones que tome la administración Distrital es posible interponer el recurso de reconsideración. Por tanto, la vía gubernativa en materia tributaria está comprendida por el recurso de reconsideración, de forma que la misma se entiende agotada al cuando el recurso interpuesto se decide o cuando se vence el término de ejecutoria del acto administrativo sin que se hubiera interpuesto el recurso de reconsideración (...)*”. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-072-07.htm> (03-03-2011).

De esta forma, el Instituto de Desarrollo Urbano al expedir la Resolución No. 5929 del 28 de noviembre de 2007, por medio de la cual se autorizó la numeración de las resoluciones de asignación del gravamen entre los rangos del AV-001 al AV-015, imponiéndose la obligación tributaria que, de acuerdo con el artículo 75 del Acuerdo 7 de 1987, para su exigibilidad y la interposición de recursos, la liquidación correspondiente a cada propiedad se entenderá como un acto independiente aunque se dicte una sola resolución para asignar varias contribuciones.

Dicha Resolución fue demandada en acción de nulidad por el ciudadano, hoy concejal del distrito capital, Jairo Cardozo Salazar ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (25000232700080024-01) por considerar que la Resolución 5929 de 2007 estableció como procedente el recurso de reconsideración, a pesar de que el artículo 77 del Estatuto de Valorización (Acuerdo 7 de 1987) dispone que los recursos procedentes eran los de reposición, apelación y queja, eliminándose la etapa previa de consulta para la interposición de los recursos que indica el artículo 76 del citado acuerdo y el procedimiento de notificación establecido en el artículo 74 ibídem.

La demanda de nulidad incluía la solicitud de suspensión provisional de la Resolución 5929 de 2007, petición que fue denegada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y su decisión apelada ante el Consejo de Estado, corporación que resolvió confirmar la providencia del inferior por considerar que *“(...) para determinar si se violan abiertamente las normas superiores invocadas como violadas, deben tenerse en cuenta no sólo las previsiones del Estatuto de Valorización (Acuerdo 7 de 1987), sino las del Acuerdo 19 de 1972, que asigna al IDU la función de realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, distribución, asignación y cobro de la*

---

*contribución de valorización por obras de interés público; y el texto del Acuerdo 180 de 2005, que autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras. Ello, porque el Estatuto de Valorización no es el único fundamento de las resoluciones demandadas, pues, éstas se expidieron también con base en las normas citadas (...)*<sup>106</sup>.

Al margen de la referida demanda, un total de 48.518<sup>107</sup> contribuyentes presentaron recurso de reconsideración contra los actos administrativos de asignación y cobro de la primera fase de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005 ante el entonces Director Técnico Legal del Instituto de Desarrollo Urbano, hoy Subdirección General Jurídica según reforma contenida en el Acuerdo No. 2 del 3 de febrero de 2009 del Consejo Directivo de esta entidad.

Como es de suponer, la discusión propuesta por los contribuyentes se extendió a diferentes temas, entre los cuales puede citarse el valor de la contribución, la revisión de los factores de distribución, la exclusión de beneficio generado por las obras, la inexistencia de discusión de las obras y de sus beneficios, la participación de otros municipios favorecidos con la realización de la obra, la inequidad en la distribución del gravamen y la violación de normas y principios tributarios, capacidad de pago, plazos de pago, descuentos e intereses, competencia para asignar el gravamen, tipo de beneficio (Local-general), la forma

---

<sup>106</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, *sentencia del 21 de mayo de 2009*, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

<sup>107</sup> Alcaldía de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano, *Oficio IDU No. 026141 STOP 7200 del 25 de febrero de 2008*, en [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=026141+STOP+7200+del+25+de+febrero+de+2008.&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.carlosvicentederoux.org%2Fapc-aa-files%2Ff459e34b03aa8797ced4af9d0b6d1b86%2FRespuesta%2520IDU%2520Prop%252077-08.doc&ei=jGp8UM\\_xCaK-yQGy6YCoAQ&usg=AFQjCNFI-Fvv1zvMDY7JTL\\_oXo\\_P4DKxag](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=026141+STOP+7200+del+25+de+febrero+de+2008.&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.carlosvicentederoux.org%2Fapc-aa-files%2Ff459e34b03aa8797ced4af9d0b6d1b86%2FRespuesta%2520IDU%2520Prop%252077-08.doc&ei=jGp8UM_xCaK-yQGy6YCoAQ&usg=AFQjCNFI-Fvv1zvMDY7JTL_oXo_P4DKxag) (22-01-11). Documento suscrito por la Directora del Instituto de Desarrollo Urbano en respuesta a la solicitud realizada por el Concejo Distrital. Proposición 077.

en que se cumplió la notificación, entre otras que a más de revisar la legalidad de la asignación del gravamen, se extendían a los actos administrativos y actuaciones previas definidas en el Acuerdo 7 de 1987 y la revisión del Acuerdo 180 de 2005.

Las razones esgrimidas por los contribuyentes para resistir el pago de la Contribución de Valorización, por muy lógicas y fundadas que estas fueran, difícilmente habrían de lograr eco en la administración distrital en la medida que la técnica jurídica impide llevar todo tipo de controversias en sede gubernativa dado que el recurso de reconsideración está diseñado, en específico, para el caso de la contribución de valorización, para ser incoado “(...) *contra las liquidaciones oficiales (...)*”, impidiéndose en esta sede cualquier ataque contra los actos de carácter general como bien lo dispone el artículo 49 del Decreto 01 de 1984 y el artículo 75 de la Ley 1437 de 2011.

De acuerdo con el artículo 732 del Estatuto Tributario Nacional, la autoridad encargada de resolver las controversias en vía gubernativa “(...) *tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma (...)*”. Vencido este plazo sin que la autoridad hubiera resuelto el recurso, por disposición del artículo 734 *ibídem* “(...) *se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará (...)*”, caso en el cual se presentan las mayores dificultades en su aplicación en tanto pudieran ser autorizados derechos a los contribuyentes no comprendidos por la ley.

### **3.6 Silencio administrativo positivo y contribución de valorización**

En materia de contribución de valorización, la aplicación del silencio administrativo positivo tuvo su primer examen ante los jueces administrativos del circuito de Bogotá tras verse superado el plazo de la administración distrital

(Instituto de Desarrollo Urbano) para resolver los recursos de reconsideración contra los actos de asignación de este tipo de tributo<sup>108</sup>.

En un primer momento, los jueces administrativos resolvieron dar eficacia a las pretensiones formuladas por los demandantes – contribuyentes, con fundamento en el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 y la jurisprudencia del Consejo de Estado que, para el caso de Bogotá, había avalado la aplicación del silencio administrativo positivo respecto de la discusión de los tributos distritales “(...) a partir de la modificación efectuada por el Decreto Distrital 401 de 1999 (...)”<sup>109</sup> y su reconocimiento de la simple confrontación de la fecha de interposición del recurso de reconsideración en debida forma y el vencimiento del plazo de un (1) año para resolverlo y notificarlo<sup>110</sup>, excepto cuando se hubieran decretado la práctica de inspección tributaria en cuyo caso “(...) el plazo para fallar los recursos, se suspenderá mientras dure la inspección, si ésta se practica a solicitud del contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, y hasta por tres (3) meses cuando se practica de oficio (...)”<sup>111</sup>.

---

<sup>108</sup> “El IDU no ha dado respuesta a 42 mil reclamos por valorización”, en El Tiempo, noviembre 7 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3178490> Bajo este título, el diario noticioso resalta que a fecha 7 de noviembre de 2008 solo se habían resuelto 7.000 recursos y que en su gran mayoría todos se resolvían confirmando la liquidación inicial.

<sup>109</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencia del 6 de noviembre de 2003*, magistrado ponente Ligia López Díaz. En igual sentido, Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencias del 27 de marzo de 2008 y del 8 de mayo de 2008*, magistrado ponente Ligia López Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (06-02-2011)

<sup>110</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencia del 8 de mayo de 2008*, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (22-02-2011)

<sup>111</sup> *Presidencia de la República, Estatuto Tributario Nacional, Decreto 624 de 1989, artículo 733*, en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html) (22-02-2011)

Así por ejemplo, el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá en sentencia del 14 de septiembre de 2009, resolvió conceder los efectos del silencio administrativo positivo en contra del Instituto de Desarrollo Urbano al verificar la mora de ésta para resolver un recurso de reconsideración incoado contra los actos de asignación de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, señalando que de no hacerlo se estaría sancionando en abstracto a la administración negligente<sup>112</sup>.

Pronto, la tesis empleada por el Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del Circuito de Bogotá fue abandonada para dar paso a una nueva interpretación de la norma como la sostenida por el Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá, el cual en sentencia del 9 de agosto de 2010 sostuvo que el silencio administrativo positivo es una figura reglada que solo opera en los casos expresamente indicados en la ley como lo indica el artículo 40 del Decreto 01 de 1984, lo cual no acontece en materia de contribución de valorización en el Distrito Capital ya que el artículo 87 del Estatuto de Valorización del Distrito Especial (Acuerdo 7 de 1987) señala que transcurrido dos meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación, no se han notificado las decisiones correspondientes, se configura el silencio administrativo negativo<sup>113</sup>.

Esta última solución ha sido la de más socorrida en la Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, el cual en sentencia del 4 de febrero de 2011 y con ponencia del Dra. Stella Jeannette Carvajal Basto, perteneciente a la Subsección "A", desarrolló la argumentación que propende por la aplicación del silencio negativo en materia de contribución de valorización en el Distrito Capital, demostración que por su extensión y comprensión se pasa a transcribir:

---

<sup>112</sup> Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del circuito de Bogotá, *sentencia del 14 de septiembre de 2009*, Juez Leonardo Galeano Guevara. En Secretaría de Hacienda de Bogotá, Clips tributario, [http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet/publicaciones/clip\\_pub/Clips%20tributarios%202009/Clip%20117%20-%20Febrero%20de%202010/Tab/J39-09-0003-2010.pdf](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet/publicaciones/clip_pub/Clips%20tributarios%202009/Clip%20117%20-%20Febrero%20de%202010/Tab/J39-09-0003-2010.pdf) (20-04-2010).

<sup>113</sup> Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá, *sentencia del 11 de febrero de 2011*.

*“(…) El silencio administrativo tiene dos clasificaciones conocidas como negativa o positiva, pero por regla general se debe entender como respuesta negativa de lo pedido o solicitado y sólo en los casos especialmente previstos en las leyes, ante el transcurso del tiempo sin que se haya notificado decisión alguna que resuelva el fondo de lo pedido, será posible entender que la Administración ha adoptado una decisión de carácter positivo en relación con la misma.*

*Los artículos 40 y 41 del Código Contencioso Administrativo, disponen:*

*“ARTÍCULO 40. SILENCIO NEGATIVO. Transcurrido un plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, se entenderá que ésta es negativa.*

*La ocurrencia del silencio administrativo negativo no eximirá de responsabilidad a las autoridades ni las excusará del deber de decidir sobre la petición inicial, salvo que el interesado haya hecho uso de los recursos de la vía gubernativa con fundamento en él, contra el acto presunto.*

***Artículo 41. silencio positivo.** Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.*

*Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación.*

*El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74” (Subrayas fuera de texto).*

*Así las cosas, el Silencio Administrativo Negativo, ocurre en el evento en que cumplido el plazo de tres meses contados a partir de la presentación de una petición no se le haya notificado al particular una decisión que la resuelva, por lo que se entenderá que ésta es negativa. Cuando se trate de los recursos de la vía gubernativa el plazo será de dos meses contados a partir de la interposición de*

*los mismos, de suerte que se configurará el silencio negativo si en este plazo no se ha notificado decisión expresa sobre ellos, plazo que se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas, de acuerdo con lo señalado en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo. La Administración podrá resolver el recurso mientras el particular no haya acudido a la jurisdicción contenciosa administrativa. Esta regla se aplica de manera general a todos los entes del Estado y a los particulares que se encuentren investidos de facultades administrativas, cuando por su negligencia no resuelvan o contesten las peticiones y las notifiquen dentro del término previsto.*

*Por su parte, el Silencio Administrativo Positivo, tiene ocurrencia únicamente en los casos expresamente previstos en normas especiales, y su objeto es hacer una ficción, presumiendo que la falta de contestación es una decisión positiva de la Administración.*

*En tal virtud, sus efectos no son los de permitir la acción contenciosa para discutir la negativa de la administración, sino la ficción de una decisión que se tiene como positiva, teniendo para ello en cuenta lo solicitado por el particular.*

*En el procedimiento tributario, el silencio administrativo positivo surge del precepto legal contenido en el artículo 36 de la Ley 63 de 1967, con relación a los recursos tributarios establecidos por el Decreto 1651 de 1961, es decir, los establecidos para impugnar las liquidaciones del impuesto de renta, patrimonio y sanciones fijadas dentro del mismo acto de determinación de este impuesto.*

*Luego vino la Ley 8 de 1970, que lo reiteró a las mismas reclamaciones tributarias señaladas en la Ley 63 de 1967, disminuyendo solamente el término a dos años. El artículo 33 del Decreto 3803 de 1982 reiteró que el silencio administrativo en el impuesto de renta previsto por el artículo 9 de la Ley 8 de 1970 debía contarse a partir de la fecha de interposición del recurso en debida forma, y luego el artículo*



*100 de la Ley 9 de 1983 consideró que la Administración debía declararlo de oficio o a solicitud de parte, cuando se configurara.*

*De conformidad con esta normatividad, el silencio administrativo positivo en materia tributaria no comprendía reclamaciones tributarias diferentes a las del impuesto de renta, patrimonio y sanciones, y menos aún las contempladas en el procedimiento administrativo general.*

*Dentro del procedimiento tributario establecido en el Decreto 2503 de 1987, en cuyo artículo 80, se establecen los recursos de reconsideración y reposición para las liquidaciones oficiales del mismo impuesto y para " las resoluciones que aplican sanciones", según sean expedidos por el Administrador de Impuestos o sus delegados o los demás funcionarios competentes para ello, y el artículo 83 ibídem, que no solamente redujo el término del silencio administrativo positivo a un año, sino además incluyó el citado recurso de reposición para dichos efectos, es claro, que a partir de éste nuevo procedimiento la figura del silencio administrativo positivo abarca los recursos de reconsideración y reposición relacionados con todos los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos, ya se trate de liquidación de impuestos o sanciones.*

*A través del Decreto 624 de 1989, se expidió el Estatuto Tributario Nacional y los artículos 732 y 734, regulan el silencio administrativo con efectos positivos, son de carácter especial y de observancia dentro del procedimiento de determinación oficial de los impuestos e imposición de sanciones de los impuestos administrados por la Unidad Administrativa Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, y particularmente dentro del procedimiento previsto en el Título V, artículos 720 y s.s., "discusión de los actos de la administración", que regula lo atinente a los recursos procedentes contra los "actos de la administración tributaria", los presupuestos procesales para su interposición, el término para decidirlos, la suspensión del mismo por la práctica de " inspección tributaria" y finalmente, el silencio administrativo.*

*En el Distrito Capital el artículo 104 del Decreto 807 de 1993, prevé que contra las liquidaciones oficiales expedidas por la Administración Tributaria de Bogotá, procede el recurso de reconsideración, el cual se someterá a lo regulado por los artículos 720, 722 a 725, 729 a 734 del Estatuto Tributario Nacional, es decir, que el Decreto remite de manera expresa a las normas del Ordenamiento Tributario Nacional, como el de la configuración del silencio administrativo positivo.*

*En relación con la Contribución de Valorización, en el ordenamiento jurídico Colombiano ésta ha presentado modificaciones así: la Ley 25 de 1921 introdujo esa figura bajo la denominación de “impuesto”, consistente para aquel entonces en “una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”. Posteriormente, fueron aprobadas algunas leyes que ampliaron sus efectos a otros ámbitos, pero mantuvieron inalterada la connotación de impuesto, hasta el año 1966, cuando fue expedido el Decreto 1604 que la convirtió en una contribución.*

*Las contribuciones están asociadas a la idea de parafiscalidad, como aquellos “pagos que deben realizar los usuarios de algunos organismos públicos, mixtos o privados, para asegurar el funcionamiento de estas entidades de manera autónoma”. Desde esta perspectiva resulta incompatible con los conceptos de tasa e impuesto.*

*Finalmente, existe un tercer significado del término que responde a la idea de contraprestación o pago como consecuencia de una inversión que beneficia a un grupo específico de personas, es una contribución especial.*

*La jurisprudencia ha considerado que el modelo normativo acogido desde 1966 hace referencia a una “contribución especial”, es decir, a la compensación por el beneficio directo que se obtiene como consecuencia de un servicio u obra realizada por una entidad.*

*La Corte Constitucional ha explicado el alcance de la contribución especial de valorización y sus características especiales, en los siguientes términos:*

*El decreto -ley 1333 de 1986, extendió la contribución de valorización establecida por la ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios y cualquier otra entidad de derecho público, que se beneficie con los efectos económicos que generan tales obras.*

*La acusación de la demandante está dirigida contra la disposición del art. 235 de dicho decreto, en cuanto le señala al producto de dicha contribución una destinación especial, consistente en su inversión en la construcción de las mismas obras que la generan o en la ejecución de otras de interés público.*

***La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.***

*Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.*

*La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.*

*La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.*

*El H. Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la materia, reconociendo a la valorización el carácter de contribución especial. Mediante el artículo 3º de la ley 25 de 1921, se estableció el impuesto de valorización “como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local”. El artículo 1º del decreto legislativo No 1604 de 1966, convertido en disposición de carácter permanente de acuerdo con la ley 48 de 1968, amplió dicho gravamen 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”. Así mismo precisó que el aludido gravamen se denominaría en adelante contribución de valorización.*

*Así, y tal como lo había precisado la Sala, entre otras, en su sentencia del 27 de agosto de 1993, expedientes Nos 4510 y 4511, con el artículo 1 del decreto 1604 de 1966 se hizo extensiva la contribución de valorización a todas las entidades de derecho público y se previó la posibilidad de financiar mediante dicho gravamen toda clase de obras de interés público sean éstas rurales o urbanas, con lo cual se amplió el criterio de obra de interés local de la ley 25 de 1921, a todas las obras de interés público que interesan a toda la comunidad y la benefician en mayor o menor grado, tal como sucede con las grandes obras públicas de amplia cobertura.*

*El artículo 5 de la ley 51 de 1926, entregó al gobierno nacional las funciones de liquidación y manejo de la contribución de valorización que por mandato de la ley 25 de 1921 se había asignado a juntas especiales creadas para cada obra.*

*Por medio del decreto legislativo No 1957 de 1951, adoptado como ley de carácter permanente en virtud de la ley 141 de 1961, se autorizó al gobierno “para dictar normas sobre aplicación, liquidación y recaudación del impuesto de valorización establecido por el artículo 3º de la ley 25 de 1921, y para liquidar y cobrar dicho impuesto por trayectos de las obras con base en el presupuesto de las mismas, antes de su completa terminación.”.*

*En los artículos 3 a 7 del decreto 1604 de 1966, se previeron la creación, organización y funciones del Consejo Nacional de Valorización y de la Dirección Nacional de Valorización, con el fin de “atender a todo lo relacionado con la organización, distribución, recaudo, manejo e inversión de la contribución de valorización por obras nacionales”. Dicho decreto legislativo fue reglamentado por medio del decreto 1804 de 1966.*

*Mediante los artículos 8 y 32 al 35 del decreto ley 3160 de 1968, reorgánico del Ministerio de Obras Públicas, se derogaron las anteriores disposiciones del decreto legislativo, y tal como se lee en el Oficio No 18808 del 13 de julio de 1970, enviado por el Secretario General del Ministerio de Obras Públicas al Secretario General de la Presidencia de la República y en virtud del cual se remite el proyecto de decreto “por el cual se reglamentan normas sobre valorización”, convertido posteriormente en el decreto No 1394 de 1970, para consideración y firma del Señor Presidente de la República, mediante el decreto 3160 de 1968, se introdujeron modificaciones a la anterior legislación, siendo las más notorias las siguientes:*

*“Modificó la composición del Consejo Nacional de Valorización en el sentido de suprimir los dos consejeros de tiempo completo y los reemplazó por dos miembros de libre nombramiento y remoción del Presidente de la República, quienes devengan tan solo una remuneración por sesión, fijada por Resolución Ejecutiva.*

*Modificó las funciones del Consejo Nacional de Valorización, especialmente en el sentido de sustraerle toda facultad de intervenir en la organización de la Dirección Nacional de Valorización, de manera que queda como cuerpo normativo en lugar de administrativo.*

*Suprimió el cargo de Auditor Tributario, que se había previsto en el decreto 1604, como vocero de los propietarios, y en cambio estableció que para cada caso haya uno o varios representantes de los propietarios, elegidos por estos, según reglamentación que en cada caso dicte el Consejo.*

*Modificó la estructura de la Dirección Nacional de Valorización, suprimiendo las secciones administrativa y de contabilidad y cobros, y determinando que las funciones correspondientes sean desempeñadas por las respectivas dependencias del Ministerio de Obras Públicas.”*

*Tal como se observa en los considerandos del decreto 1394 de 1970, cuyo capítulo III se acusa, y como se lee en los antecedentes de dicha norma arriba precisados, era necesario modificar el decreto reglamentario No 1804 de 1966, para acomodarlo a las nuevas provisiones del decreto 3160 de 1968, reglamentando al mismo tiempo los artículos 32 al 36 de éste último decreto, referentes a la contribución de valorización por obras nacionales.*

*Al ejercer la potestad reglamentaria de la ley, el gobierno, mediante el decreto 1394 de 1970, optó por expedir una nueva reglamentación general, y expresamente derogó el decreto reglamentario No 1804 de 1966. No debe perderse de vista que la normatividad a que se ha hecho mención fue expedida en vigencia de la Constitución Política de 1886.*

*Ahora bien, mediante el artículo 9 del decreto legislativo 1604 de 1966, el legislador de excepción previó lo siguiente:*

*El Consejo Nacional de Valorización, teniendo en cuenta el costo total de la obra, el beneficio que ella produzca y la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados con las contribuciones, podrá disponer, en determinados casos y por razones de equidad, que solo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra .”*

*La disposición transcrita, actualmente vigente, consagra el principio conocido por la doctrina y la jurisprudencia como el principio costo-beneficio, en virtud del cual el monto total distribuible en contribuciones de valorización por una obra está integrado por dos factores, que son, el costo de la obra y el beneficio que ella produce, con lo cual se fijó como base de la contribución el costo de la obra dentro de los límites del beneficio, pues la obligación de pagar una contribución de valorización tiene como causa el beneficio que un predio recibe como consecuencia de la realización de una obra pública, pero dicho beneficio no se mira de manera aislada, sino en relación con el costo de la obra, dentro del cual, según la norma en mención, están “todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones”.*

*Tal beneficio no puede ser teórico, por cuanto la contribución no se causa por la simple realización de una obra sino por la valorización que la obra produzca a los inmuebles con ella beneficiados.*

*Por ello, en ningún caso, la contribución asignada a un predio puede ser superior al beneficio que reciba o haya de recibir el contribuyente con la realización de la obra.*

*Es de anotar que de tiempo atrás la Sala ha precisado que a raíz de la ampliación al concepto de contribución por valorización hecha en el artículo 1 del decreto 1604 de 1966, en el sentido de que la aludida contribución se hizo extensiva a toda clase de obras rurales y urbanas de interés público, “Es claro, que este*

*nuevo criterio implicó la ampliación también del concepto tradicional de beneficio de la propiedad inmueble referido exclusivamente en el mayor valor que recibiera el predio o plusvalía y por ello, el citado decreto 1604, establece en su artículo 9 que la base impositiva de la contribución tendrá como tope máximo el valor del costo de la obra y que para su liquidación se tendrá en cuenta el concepto genérico de beneficio que produzca la obra, sin hacer referencia exclusiva al valor económico como contraprestación específica a cargo del Estado”. (Expedientes Nos 4510 y 4511, C. P. Dra Consuelo Sarria Olcos).*

*Ahora bien, bajo la vigencia de la Carta de 1886, el Congreso tenía la facultad constitucional de imponer tributos, facultad que de manera subordinada a la Constitución y la ley, se reconocía a las entidades territoriales. De acuerdo con el texto del artículo 338 de la Constitución Política de 1991, solo el Congreso puede crear o autorizar la creación de tributos, es decir, fijar directamente los elementos esenciales de los gravámenes fiscales, o autorizar su determinación por parte de los otros organismos de representación popular dentro de los límites que al efecto les señalen.*

*Así mismo, tanto las asambleas departamentales como los concejos municipales tienen potestad tributaria derivada, tal como se desprende de la interpretación armónica de los artículos 150 No 12, 287 No 3, 338, 300 No 4 y 313 No 4 de la Carta Fundamental, pues el establecimiento de un tributo dentro del ámbito de su jurisdicción, tiene como límite, respectivamente, la ley de creación, o la previa autorización legal en donde se fijan las condiciones y límites de los tributos.*

*La nueva Carta, sin embargo, introdujo en el inciso segundo de su artículo 338 la posibilidad de que la ley, las ordenanzas y los acuerdos, permitan a las autoridades administrativas la fijación de las tarifas de las tasas y de las 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”, siempre y cuando el sistema y método para definir tales costos y*



beneficios, y la forma de hacer su reparto, sean fijados por las leyes, las ordenanzas o los acuerdos.

*Es decir, y en tratándose de las contribuciones, la tarifa que se fije a los contribuyentes, aún por parte de las autoridades administrativas, debe tener en cuenta la participación en los beneficios que a ellos se les proporcionen con la obra pública o función pública que las motive. Empero, el sistema y método para definir los beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.*

*De otra parte, de acuerdo con la doctrina existen diversos métodos para distribuir la contribución según las modalidades del beneficio a la propiedad inmueble, de los cuales dependerá que el gravamen resultante guarde proporción con los respectivos beneficios y no sobrepasen en sus montos la valorización razonablemente calculada para cada inmueble con motivo de la ejecución de la obra. Adicionalmente, el artículo 9 del decreto 1604 de 1966 define el marco de la imposición en el sentido de ordenar repartir el costo de la obra y los porcentajes adicionales permitidos dentro de los límites del beneficio de cada predio.*

***En el Distrito Capital, la contribución de valorización es un gravamen real sobre las propiedades inmuebles ubicadas en Bogotá, sujeto a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras.***

***El Concejo de Bogotá, a través del Acuerdo 7 de 1987, adoptó el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá, el cual es el marco general que rige los acuerdos sobre valorización, encarga al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, del manejo de la misma, y en el Capítulo Segundo, artículos 76 a 88, regula lo relacionado con los recursos.***

*El artículo 87, dispuso:*

*“Artículo 87.- **Silencio Administrativo.** Transcurrido un plazo de dos (2) meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión expresa sobre ellos, se entenderá que la decisión es **negativa**.*

*El plazo mencionado se interrumpirá mientras dure la práctica de pruebas.*

*La ocurrencia del silencio administrativo negativo previsto en el inciso 1, no exime a la autoridad de responsabilidad, ni le impide resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción en lo Contencioso Administrativo”.*

*De acuerdo con la norma transcrita transcurridos dos meses contados a partir de la interposición de los recursos de reposición o apelación sin que se haya notificado decisión, se configura el silencio administrativo negativo.*

*El Concejo de Bogotá, D.C., profirió el Acuerdo 180 de 2005, por medio del cual autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, y en el artículo 15 dispuso que en cuanto a lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993.*

*Al respecto, la Sala precisa que si bien es cierto el mencionado Acuerdo remite al Decreto Distrital 807 de 1993, que en el artículo 104 prevé que **contra los actos emanados de la Administración Tributaria** procede el recurso de reconsideración y remite a su vez a los artículos 720 a 734 del Estatuto Tributario Nacional, la última de las cuales establece la configuración del silencio administrativo positivo, cuando el recurso no se resuelve dentro del año siguiente a su interposición, también lo es que dicha disposición se debe aplicar en armonía con las normas legales que lo anteceden, tanto en el Estatuto Tributario Nacional como el Distrital, y éstas regulan el procedimiento de **liquidaciones***

**oficiales de revisión, de corrección aritmética, de aforo y las sanciones, relacionadas con gravámenes nacionales o distritales como el impuesto sobre la renta, impuesto sobre el valor agregado, el gravamen a los movimientos financieros; y en el Distrito Capital, el impuesto predial, impuesto de industria y comercio, impuesto de delimitación urbana, etc., entre los que no se encuentra la Contribución de Valorización.**

Como quedó visto, la Contribución de Valorización es un gravamen real establecido con el fin de financiar las obras públicas, recae sobre los bienes raíces que reciben algún beneficio por la construcción de aquéllas. Así las cosas, ésta tiene una destinación especial, cual es la financiación de la realización, ampliación, o mejora de una obra pública, contrario a los impuestos, que tienen una destinación indiscriminada, se cobra a los contribuyentes sin consideración del beneficio directo o contraprestación específica.

De otra parte, la Sala precisa que el **silencio administrativo positivo, norma de carácter sustancial, tiene ocurrencia únicamente en los casos expresamente previstos en normas especiales.** Al respecto, el H. Consejo de Estado, Sección Cuarta, en sentencia de 11 de mayo de 2001, Magistrada Ponente Doctora María Inés Ortiz Barbosa, Expediente 12166, se pronunció en los siguientes términos: De acuerdo con lo establecido en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo la figura jurídica del 'silencio administrativo positivo' es de carácter restrictivo en cuanto a su aplicación, toda vez que únicamente procede "en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales".

El artículo 834 del Estatuto Tributario dispone que contra la resolución que rechace las excepciones propuestas y ordene seguir adelante la ejecución procede el recurso de reposición ante el Jefe de la División de Cobranzas dentro del mes siguiente a su notificación, quien tendrá para resolver un mes, contado a partir de su interposición en debida forma.

*Al respecto se observa que, en oposición a lo entendido por la parte actora y apelante, la citada norma no le otorga expresamente efectos positivos al silencio de la Administración, sin que sea posible extender dichos efectos como lo pretende la demandante.*

*En efecto, como ya se dijo, el ámbito de aplicación de la figura del silencio administrativo positivo se encuentra limitado o restringido solamente a los casos expresamente previstos en disposiciones especiales como las contenidas en los artículos 734 y 738- 1 del Estatuto Tributario, pues **de lo contrario se desconocería lo establecido al respecto por el legislador en el artículo 41 del Código Contencioso Administrativo.***

*Así las cosas se concluye la improcedencia de la pretensión del actor ante **la imposibilidad de aplicar el silencio administrativo positivo al caso de autos,** con independencia de los cuestionamientos relativos a la oportunidad en la notificación del acto que resolvió el recurso de reposición **establecido en el artículo 834 del Estatuto Tributario,** pues se reitera que dicha norma no previó como consecuencia de la extemporaneidad en la notificación de dicho acto la aplicación del silencio positivo en favor del contribuyente.*

*Por tanto, el silencio administrativo positivo sólo tiene cabida en los casos previstos en disposiciones especiales y bajo determinadas condiciones, lo cual no ocurre en el Estatuto de Valorización –Acuerdo 7 de 1987-, que consagra sólo el silencio negativo.*

*Además, el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 establece que “las disposiciones relativas a un asunto especial prefiere a las que tengan carácter general”, y como en el presente caso **la norma especial resulta ser el Estatuto de Valorización –artículo 87-**, debe ser aplicado, para efectos de la configuración del silencio administrativo negativo.*

*Acorde con lo anterior, la consecuencia del silencio de la Administración en el caso de la contribución de valorización, es que el recurso fue resuelto en forma desfavorable, dando paso a ejercer el derecho de acción contra el acto ficto o presunto de carácter negativo (...)*. Resaltados fuera de texto.

Esta tesis, se ha granjeado entre los miembros de la Sección Cuarta, Subsecciones “A” y “B” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca su mayor respeto y reproducción. Así, en sentencia del 26 de julio de 2011, el Doctor Leonardo Galeano Guevara expresó: *“(...) como quiera que desde su génesis la aplicación del silencio administrativo positivo en la contribución especial por valorización en el Distrito Capital de Bogotá, reglamentado en el Acuerdo 180 de 2005 y demás normas de aplicación directa vía remisión expresa, no ha sido un tema de fácil consenso, y por tal motivo, objeto de arduos debates argumentativos, en la actualidad se han establecido dos posturas jurídicas disímiles, siendo imperioso exponer en esta oportunidad y en aras del principio de igualdad y seguridad jurídica la tesis que ha obtenido un consenso mayoritario dentro de esta Sala de decisión (...)*”<sup>114</sup>.

En igual sentido, se ha expresado la Subsección “A” en sentencia del 21 de julio de 2011 con ponencia de la Dra. Gloria Isabel Cáceres Martínez y en sentencia del 27 de julio de 2011 con ponencia de la Dra. María Marcela del Socorro Cadavid Bring, quedando claro cuál ha sido la posición dominante del tribunal Administrativo de Cundinamarca, interpretación que a continuación pasamos examinar.

---

<sup>114</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección “B”, *sentencia del 26 de julio de 2011*, magistrado ponente Leonardo Galeano Guevara.

### **3.7 Análisis de la línea jurisprudencial adoptada por el tribunal contencioso administrativo de Cundinamarca**

La interpretación que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha dado a la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización, en nuestro parecer deja irresueltos algunos interrogantes en su intento generalizar la solución al problema jurídico que subyace en este asunto y que de suyo trasciende más allá de la explicación de la naturaleza de las figuras jurídicas en discusión en desmedro del sistema jurídico.

Siguiendo a Norberto Bobbio<sup>115</sup>, la juridicidad de una norma no se determina a través de su contenido, su forma o el fin que ésta persigue sino a través de su pertenencia al ordenamiento jurídico; esto es, por su correspondencia con los valores constitucionales, su validez (la norma ha sido válidamente expedida y produce efectos) y su eficacia (la norma es cumplida por las personas a las cuales se dirige), consideraciones ésta que se pasan a analizar.

#### **3.7.1 Remisión normativa – fundamento y valor constitucional**

En primer lugar, será preciso analizar sí la remisión normativa realizada por el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 al procedimiento administrativo tributario distrital y este a su vez al procedimiento tributario nacional es o no constitucional. Para resolver este interrogante, previamente se juzga conveniente señalar que en el ordenamiento jurídico coexisten normas completas e incompletas. Las primeras verdaderas normas en cuanto establecen el supuesto de hecho y su consecuencia jurídica y las segundas incompletas en la medida que éstas requieren ser combinadas con otras normas completas para cuya solución al supuesto de hecho determinado se ha de lograr aplicando reglas previstas expresamente por la ley para otro supuesto de hecho.

---

<sup>115</sup> Bobbio, Norberto. *Teoría General del Derecho*, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, 1987, p. 183.

En este último caso, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) *el ordenamiento jurídico presenta con frecuencia normas incompletas, cuyo contenido y finalidad deben articularse junto a otras reglas; sólo de este modo es posible superar supuestas incongruencias al interior de un orden normativo. La integración de normas jurídicas, por virtud de la remisión que hace una de ellas, sólo es concebible en la medida en que dicha operación completa el sentido de disposiciones que dependen mutuamente para su cabal aplicación. No se trata de una manera analógica de interpretar el derecho, o de extender el imperio de alguna disposición a asuntos no contemplados por el ordenamiento legal (...)*”<sup>116</sup>.

De este modo, es claro que el Concejo Distrital al consagrar expresamente la aplicación del procedimiento administrativo tributario nacional por remisión del procedimiento administrativo tributario distrital, en aplicación del artículo 15 del Decreto 1604 de 1966, en cuanto compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación, cobro y recaudo de la contribución de valorización, señaló de manera clara, unívoca e irrestricta el marco normativo destinado a regular estos aspectos; facultad normativa cuyo ejercicio a más de ser adoptada por el órgano competente es respaldada por el artículo 66 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 59 de la ley 788 de 2002, normas que permiten a esta corporación adoptar los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario Nacional para la administración, determinación, discusión, cobro, devoluciones, régimen sancionatorio incluida su imposición, a los impuestos por ellos administrados.

Sobre este último particular, la Corte Constitucional ha señalado que “(...) *consagrar que el procedimiento tributario nacional se aplique también como procedimiento tributario territorial, es una decisión legítima en cuanto no limita injustificadamente la autonomía de las entidades territoriales (...)*”<sup>117</sup>. “(...) La

---

<sup>116</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-569/00*, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-569\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-569_2000.html) (17-02-2011).

<sup>117</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1114/03*, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1114-03.htm> (17-02-2011).

*aplicación de las normas procedimentales establecidas en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional a las entidades territoriales, tiene como finalidad la unificación a nivel nacional del régimen procedimental, lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta (...)*<sup>118</sup>.

Respecto del medio de impugnación con que cuenta el contribuyente para controvertir los actos administrativos de imposición de tributos del Distrito capital, la Corte Constitucional ha indicado que “(...) en materia tributaria **el recurso de reconsideración** y las acciones ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo son el mecanismo por excelencia para la defensa de los derechos que con ocasión de la actuación de la administración tributaria sean amenazados o vulnerados. De acuerdo con lo establecido en el artículo 54 del Decreto 401 de 1999, por medio del cual se modifica el inciso 1 del artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, ante las decisiones que tome la administración Distrital es posible interponer el recurso de reconsideración. Por tanto, **la vía gubernativa en materia tributaria está comprendida por el recurso de reconsideración**, de forma que la misma se entiende agotada al cuando el recurso interpuesto se decide o cuando se vence el término de ejecutoria del acto administrativo sin que se hubiera interpuesto el recurso de reconsideración (...)<sup>119</sup>. Negrilla fuera de texto.

En este punto cobra especial interés destacar cuál es el alcance de los pronunciamientos de la Corte Constitucional para subrayar el valor de los anteriores pronunciamientos

---

<sup>118</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-232/98*, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (17-02-2011).

<sup>119</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia T-072/07*, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-072-07.htm> (17-02-2011).



sobre aquellos adoptados por el Consejo de Estado. En este caso, la Corte Constitucional, al analizar el artículo 10 de la Ley 1437 de 2011, sobre la aplicación uniforme de las normas y la jurisprudencia, declaró su exequibilidad "(...) *en el entendido que las autoridades tendrán en cuenta, junto con las sentencias de unificación jurisprudencial proferidas por el Consejo de Estado y de manera preferente, las decisiones de la Corte Constitucional que interpreten las normas constitucionales aplicables a la resolución de los asuntos de su competencia. Esto sin perjuicio del carácter obligatorio erga omnes de las sentencias que efectúan el control abstracto de constitucionalidad (...)*"<sup>120</sup>.

### **3.7.2 Validez de la remisión normativa**

En este punto se analiza la validez de la remisión normativa del procedimiento administrativo nacional para la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización en el Distrito capital. Para tal efecto, resulta oportuno señalar que el artículo 15 del Decreto 1604 de 1966 dispuso que "(...) *Los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá y los Municipios establecerán los recursos administrativos sobre las contribuciones de valorización, en la vía gubernativa y señalarán el procedimiento para su ejercicio (...)*".

Establecido lo anterior, si bien la norma transfirió competencia al concejo distrital para establecer los recursos que proceden en vía gubernativa en tratándose de contribución de valorización, se duda que las misma continúen vigentes de conformidad con lo dispuesto en los numerales 1 y 2 del artículo 150 de la Constitución de 1991 que expresamente señala que es el Congreso de la República a quien corresponde "*hacer las leyes*" y, a través de ellas, "*Interpretar, reformar y derogar las leyes*" y "*Expedir códigos en todos los ramos de la legislación y reformar sus disposiciones*".

---

<sup>120</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-634/11*, magistrado ponente Luís Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm> (17-02-2011)

A este respecto, la Corte Constitucional ha tenido oportunidad de referirse indicando que “(...) *La facultad para expedir códigos entendidos éstos como ‘conjuntos de normas que regulan de manera completa, ordenada, metódica, sistemática y coordinada, las instituciones constitutivas de una rama del derecho’... ..está reservada al Congreso de la República y no puede ser objeto de traslado... ..a ninguna otra autoridad pública, pues sólo a aquél corresponde crear normas jurídicas en todos los campos de la actividad social y por medio de ellas regular los asuntos que considere necesario y conveniente dentro de un determinado contexto histórico, social, económico, político, como también interpretar, derogar, adicionar y modificar la legislación preexistente (...)*”<sup>121</sup>.

De acuerdo con lo anterior, las formalidades de cada procedimiento sólo pueden ser modificadas por el legislador dada la libre configuración que en esta materia le asiste a esta rama del poder público para garantizar el derecho que tiene toda persona a acceder a la administración de justicia y permitir que dicho derecho sea eficaz, público, permanente y rápido habida consideración de su carácter de norma de orden público. Sobre este particular la doctrina enseña que “(...) *cuando el legislador disciplina los actos, atribuye a cada sujeto del proceso cargas o facultades bien definidas y pre-ordena para el ejercicio y para el cumplimiento de ellos categorías precisas de actos posibles en abstracto que valen como arquetipos de otras tantas figuras típicas, como otros tantos modelos que, según el caso, el sujeto singular puede o debe cumplir (...)*”<sup>122</sup>.

Colorario del poder de configuración legislativa en materia procesal, se encuentra “(...) *la libertad de configuración de los recursos y medios de defensa que pueden*

---

<sup>121</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-582/01*, magistrado ponente Jaime Araujo Rentería. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2001/c-582\\_2001.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2001/c-582_2001.html) (17-02-2011).

<sup>122</sup> Quintero, Beatriz. *Teoría General del Proceso*, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, Tomo II, 1995, p. 172.

*intentar los administrados contra los actos que profieren las autoridades (...)*<sup>123</sup>.  
*“(...) Es la ley, no la Constitución, la que señala si determinado recurso - reposición, apelación, u otro- tiene o no cabida respecto de cierta decisión, y es la ley, por tanto, la encargada de diseñar en todos sus pormenores las reglas dentro de las cuales tal recurso puede ser interpuesto, ante quién, en qué oportunidad, cuándo no es procedente y cuáles son los requisitos -positivos y negativos- que deben darse para su ejercicio (...)*<sup>124</sup>.

En este sentido, es dudosa la interpretación dada por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca al concluir que *“(...) el silencio administrativo positivo sólo tiene cabida en los casos previstos en disposiciones especiales y bajo determinadas condiciones, lo cual no ocurre en el Estatuto de Valorización – Acuerdo 7 de 1987-, que consagra sólo el silencio negativo (...)”*, lo cual desconoce no solo la presunción de legalidad que conlleva el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 sino también la unificación del proceso administrativo fiscal de origen legal y su correspondiente convalidación constitucional analizada en el aparte anterior, invadiendo de esta forma la órbita de acción del poder legislativo e inaplicando sus mandatos, al tiempo que excede sus propias competencias al desatender el principio de justicia rogada propio de los asuntos contenciosos administrativos al decidir sobre puntos de imposible ocupación en acción de nulidad y restablecimiento de derecho para con ello restar validez a una norma legalmente expedida por el órgano competente y definida para un tema especial: El cobro de la contribución autorizada por el Acuerdo 180 de 2005.

Así mismo, resulta precaria la postura del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca al analizar la vigencia del artículo 15 de Acuerdo 180 de 2005 para

---

<sup>123</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-203/11*, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-203-11.htm> (17-02-2011).

<sup>124</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-742/99*, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1999/c-742\\_1999.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1999/c-742_1999.html) (17-02-2011). Reiteración sentencias C-384/00 y C-803/00.

disponer en su lugar la aplicación del artículo 87 del Acuerdo 7 de 1987 (Estatuto Distrital de Valorización) que prescribe como regla general la aplicación del silencio administrativo negativo en materia de contribución de valorización, señalando que de conformidad con “(...) el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 establece que “las disposiciones relativas a un asunto especial prefiere a las que tengan carácter general”, y como en el presente caso la norma especial resulta ser el Estatuto de Valorización –artículo 87-, debe ser aplicado, para efectos de la configuración del silencio administrativo negativo (...)”.

Sobre este último particular, el tratadista Norberto Bobbio nos enseña que ante circunstancias donde el ordenamiento jurídico exhibe antinomias que quebrantan la integridad del sistema jurídico las mismas pueden ser solventadas mediante la aplicación de tres criterios: Cronológico, jerárquico y el de la especialidad. El primero, definido como *Lex posterior derogat lex priori*; la segunda, conocido como *lex superior derogat lex inferiori*; y, el tercero, distinguido como *lex specialis derogat lex generali*, criterio éste último incorporado en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887 y que según Bobbio “(...) el paso de una regla más amplia que abarque un criterio *genus* a una regla derogativa menos amplia que abarca una especie del *genus*, corresponde a una exigencia elemental de justicia, entendida como igual tratamiento a las personas que pertenecen a una misma categoría (...)”<sup>125</sup>.

Utilizando estos tres criterios de interpretación, es claro que el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005, es una norma posterior que efectivamente entraña modificaciones al Acuerdo 7 de 1987 que es anterior, derogando tácitamente ésta última, lo que permite inferir la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización. Este principio, se encuentra regulado por el artículo 2 de la Ley 57 de 1887 que señala “(...) La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra

---

<sup>125</sup> Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, op. cit., p. 192.

*anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior (...)*”.

Igualmente, es evidente que el Acuerdo 180 de 2005 y el Acuerdo 7 de 1987 son normas de igual categoría, así se piense que esta última es una norma de carácter orgánica; por tanto, si hacemos uso del segundo criterio de interpretación, tenemos que en tratándose de discusión y cobro de tributos existen normas superiores, de orden legal que regula íntegramente de forma unívoca esta materia como son el artículo 66 de la Ley 383 de 1997, el artículo 59 de la Ley 788 de 2002 y los artículos 153 y 162 del Decreto Ley 1421 de 1993, en especial este último artículo en donde se advierte que “(...) *Las normas del estatuto tributario nacional sobre procedimiento, sanciones, declaración, recaudación, fiscalización, determinación, discusión, cobro y en general la administración de los tributos serán aplicables en el Distrito conforme a la naturaleza y estructura funcional de los impuestos de éste (...)*”<sup>126</sup>.

De acuerdo con lo anterior, no existe duda sobre cuáles han sido las verdaderas intenciones del legislador para honrar la estructura de nuestro Estado como república unitaria en materia tributaria y en particular su aplicación en la ciudad de Bogotá como quiera que el artículo 162 del Decreto-Ley 1421 de 1993 hace parte del estatuto orgánico del Distrito Capital, permitiéndonos concluir con auxilio del artículo 3 de la Ley 57 de 1887 que “(...) *Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, ó por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, ó por existir una ley nueva que regula íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (...)*”.

Sostener, como lo hace el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, que el Acuerdo 180 de 2005, por medio del cual se regula el cobro específico de una contribución de valorización por beneficio general a cargo de grupo

---

<sup>126</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencia de 5 de junio de 1995*, magistrado ponente Delio Gómez Leyva, Rad. 5709. Fueron denegadas las pretensiones de la demanda sobre esta norma y rechazado el cargo de incompetencia del ejecutivo nacional para expedirlas. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (17-02-2011).

determinado de contribuyentes, comprende un carácter general sobre el Acuerdo 7 de 1987 que regula los aspectos generales de la contribución de valorización en el distrito capital, es a todas luces un contrasentido que solo es posible defender como argumento de autoridad “*Argumentum ad verecundiam*” o “*Magister dixit*”. Lo anterior, no significa negación del ejercicio de los recursos extraordinarios o de examen constitucional vía acción de tutela por vías de hecho, pues sí la administración ha concedido los recursos que ahora el tribunal considera no son procedentes, “(...) *no implica que la actuación cumpla con el debido proceso, pues no se trata de adecuar los procedimientos legales, según convenga, sino de aplicarlos ‘con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio’ (...)*”<sup>127</sup>; en especial cuando el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca afirma que el silencio administrativo positivo es una figura especial aplicable solo en tratándose de impuestos nacionales, ignorándose que el Estatuto Tributario Distrital en su artículo 169<sup>128</sup> autoriza su aplicación en materia de discusión y cobro de la contribución de valorización y que el Consejo de Estado ha convalidado sus efectos a los impuestos administrados por el Distrito, entre ellos el impuesto de Industria, Comercio y Avisos<sup>129</sup> y que incluso esta figura tuvo vigencia en el artículo 61 del Acuerdo 21 de 1983<sup>130</sup>, el cual imponía la

---

<sup>127</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencia del 2 de marzo de 2006*, magistrado ponente María Inés Ortiz Barbosa. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (17-02-2011).

<sup>128</sup> *Alcaldía de Bogotá, Decreto 807 de 1993, artículo 16*, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1637> (21-01-2011). “(...) *Las normas relativas a los procesos de discusión y cobro contenidas en el presente Decreto serán aplicables en materia de la contribución de valorización, por la entidad que la administra (...)*”.

<sup>129</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, *sentencia del 19 de abril de 1996*, magistrado ponente Guillermo Chahín Lizcano. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (30-01-2011).

<sup>130</sup> Consejo de Bogotá, *Acuerdo 21 de 1983, artículo 61*. “(...) *Tiempo para resolver un Recurso de Reposición. El Director Distrital de Impuestos deberá pronunciarse sobre todo recurso de reposición a más tardar seis (6) meses calendario después de su presentación. El silencio administrativo se entenderá como aceptando los argumentos del contribuyente (...)*”.

operancia del silencio administrativo positivo aún antes que el Estatuto Tributario Distrital lo hiciera, demostrándose falta de estudio de este aspecto.

### **3.7.3 Eficacia de la remisión normativa y aplicación del silencio administrativo en materia de contribución de valorización**

En este espacio nuestro propósito apunta a identificar sí el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 y las normas a las cuales éste remite son cumplidas por las personas o instituciones a las cuales se dirige, aspecto clave en el desarrollo del presente trabajo en la medida que se analiza la eficacia de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización; es decir, en su desarrollo pragmático para regular conductas y de sancionar su contravención o, lo que es lo mismo, su capacidad de actuar como determinante causal de esta figura jurídica en la cual cobra enorme importancia el examen de objetivos y el análisis de los efectos declarados o no en las normas.

Para Juan Ramón Capella, las normas no solo producen en la sociedad efectos organizativos o reguladores sino también efectos ideológicos menos perceptibles<sup>131</sup> los cuales muchas veces pueden o no coincidir con la eficacia declarada por la autoridad, a quien incluso le puede resultar benéfico que el derecho sea ineficaz. Entre nosotros, el profesor Mauricio García Villegas refiere al primer tipo de eficacia como instrumental en tanto la segunda la denomina simbólica<sup>132</sup>, genero éste último que incluye una completa categorización de siete tipos diferentes de eficacia: (1) eficacia enunciativa, (2) eficacia performativa, (3)

---

<sup>131</sup> Capella, Juan Manuel. *Elementos del análisis jurídico*, Madrid (España), Ed. Trotta, 1999, P. 86.

<sup>132</sup> García Villegas, Mauricio, *La eficacia simbólica del Derecho, Examen de situaciones colombianas*, op. cit, p. 235.

eficacia convencional, (4) eficacia de selección, (5) argumentativa, (6) originada y (7) sobreviniente<sup>133</sup>.

La eficacia instrumental del derecho, siguiendo a Martha Prieto Valdés, se “*presenta cuando las normas se exhiben como instrumentos prácticos dirigidos a una acción y referida a su capacidad para producir cierto comportamiento*”. En una línea similar, Reale, emplea el término eficacia para referirse a la aplicación o la ejecución de la norma jurídica, y éstos como requisitos necesarios para la existencia de las normas, en tanto “*(...) no hay norma si no tiene eficacia, si no posee un mínimo de ejecución y aplicación. Vinculando el análisis con la realización social de las normas de Derecho, también Bobbio (1993), reconoce como eficaces las normas que son cumplidas voluntariamente, aún con coacción (...)*”<sup>134</sup>.

La eficacia simbólica del derecho por su parte se presenta como la estrategia deliberada de los órganos creadores o que aplican derecho en la cual los objetivos normativos son ignorados a favor de otros no declarados. Este uso del derecho se presenta como un punto externo a éste y a su dogmática jurídica desde donde se verifica la apropiación política de los textos jurídicos<sup>135</sup> que se instala para lograr transformaciones sociales<sup>136</sup> con lo cual se afirma que en muchos casos las normas no se promulgan para ser aplicadas sino que se crean para ser promulgadas. Otra posible interpretación es que este tipo de eficacia también cumple con la función jurídica esencial que permite que el derecho se

---

<sup>133</sup> *Ibíd.*, p. 237-250.

<sup>134</sup> Prieto Valdez, Martha, “Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad”. “Relación y Distinción” en [http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5\\_310702.htm](http://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5_310702.htm) (20-05-2010)

<sup>135</sup> García Villegas, Mauricio, *La eficacia simbólica del Derecho, Examen de situaciones colombianas*, op. cit, p. 92.

<sup>136</sup> *Ibíd.*, p. 239. “Eficacia performativa”.



amolde a los hechos y aporte la mejor solución posible a los conflictos que se le presentan<sup>137</sup>, posición ésta que encuentra aprobación en tratándose de la dogmática jurídica desarrollada en torno al concepto de Estado Social de Derecho.

Sin embargo, continúa el profesor García Villegas, no siempre la eficacia simbólica del derecho es el resultado de una estrategia entre creadores y aplicadores del derecho para perseguir objetivos diferentes a los propiamente jurídicos. Así, existe la eficacia de legitimación que es la sobre-posición del derecho a la realidad para justificarlo y la eficacia de figuración, que se corresponde con la eficacia instrumental justamente cuando esta es un símbolo<sup>138</sup> y que se desarrolla a través de actos de reconocimiento y sentimiento comunitario, actos que incorporan advertencias o consejos, y actos semánticos cuyo objetivo será crear o modificar el significado de las palabras.

Basados en las sentencias conocidas de la Sección Cuarta del Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, en las cuales tanto la subsecciones “A” y “B” han coincidido en inaplicar la figura del silencio administrativo positivo consagrado en el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 vía remisión a los artículos 732 y 734 del Estatuto Tributario Nacional por considerar que la norma correcta está dada por el artículo 87 del Acuerdo 7 de 1987 que consagra la aplicación del silencio administrativo negativo, norma ésta última que según el alto tribunal es de carácter especial, el panorama para los contribuyentes, algo más de 45.000 sujetos pasivos del gravamen, los cuales hicieron uso del recurso de reconsideración según ordena el estatuto tributario distrital y nacional y no el de reposición como lo dispone el Acuerdo 7 de 1987, es devastador en la medida que aun habiendo hecho uso de los recursos informados

---

<sup>137</sup> *Ibíd.*, p. 248. “Eficacia sobreviniente”.

<sup>138</sup> *Ibíd.*, p. 257-261.

por la administración y sin existir decisión que invalide los efectos del artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005, se pone fin a todo un proceso de ajuste legal que deja en entredicho el cumplimiento de los mandatos del legislador para unificar el procedimiento administrativo fiscal, lo mismo que las actuaciones administrativas y los recursos económicos invertidos en este propósito<sup>139</sup>.

En este sentido, se observa como el poder jurisdiccional interviene para modificar la eficacia instrumental definida en el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 por el Concejo de Bogotá para la contribución de valorización, intención que si bien no aparece patente en la norma, es muy clara en la exposición de motivos y reiterada por la administración mediante la expedición de las memorias técnicas consustanciales a este tipo de tributo como bien tuvimos oportunidad de referirnos más atrás. Este tipo de intervenciones de la jurisdicción, más que activismo judicial, el cual es visto de manera positiva en otros escenarios, se convierte en una verdadera amenaza contra el orden público contenido en las normas de procedimiento y el denominado imperio de la ley expresado en términos de república unitaria en materia fiscal.

Así por ejemplo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ha señalado que dado que “(...) *El precedente jurisprudencial de esta Sala de decisión es claro y reiterado, en el sentido de considerar que en materia de la contribución por valorización opera es el silencio administrativo negativo.... ... y teniendo como elemento conglobante de la tesis expuesta, la diferenciación entre los impuestos y*

---

<sup>139</sup> “Nuevas denuncias que enredan al contralor serán entregadas a la Procuraduría”, en El Espectador, noviembre 17 de 2010, <http://m.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-235308-nuevas-denuncias-enredan-al-contralor-seran-entregadas-procuraduria> (09-10-10). De acuerdo con el periódico El Espectador, para el concejal Carlos Fernando Galán habrían serias irregularidades en la contratación que tiene por objeto la defensa del IDU ante las demandas del cobro de valorización por valor de \$ 700 millones. Si bien las denuncias se refieren a extremos de corrupción y tráfico de intereses, el valor del contrato sugiere un monto considerado en este propósito al cual habría que sumarse el gasto en asesores, profesionales, técnicos y auxiliares para afrontar las reclamaciones en vía gubernativa a cargo de la Dirección Técnica de Apoyo a la Valorización.

*la contribuciones, así como los diferentes efectos producidos por el silencio de la administración, positivo y negativo respectivamente, por sustracción de materia la Sala se libera del estudio individualizado de cada cargo, en tanto se desconoce esta diferenciación al pretender en esta oportunidad la aplicación del silencio positivo como si se tratase de un impuesto y no de una contribución por valorización (...)*<sup>140</sup>, revelándose en ella una falacia argumentativa del tipo conocido como “*petición de principio*”, según la cual la proposición a ser probada (*El silencio administrativo positivo no se predica de la contribución de valorización sino de los impuestos*) está incluida implícitamente en la premisa (*en materia de contribución no opera el silencio administrativo positivo*).

En el apartado anterior, hemos avanzado en demostrar que dada la libre configuración que le asiste al legislador para diseñar los recursos contra las decisiones administrativas para garantizar el derecho que tiene toda persona a acceder a la administración de justicia y permitir que dicho derecho sea eficaz, público, permanente y rápido, al poder judicial no le es permitido modificar a su antojo el alcance de aquellas leyes que han dispuesto la unificación del procedimiento administrativo tributario según las reglas del Estatuto Tributario Nacional que claramente remite al recurso de reconsideración a efectos de discutir las liquidaciones oficiales y a su vez a la aplicación del silencio administrativo positivo en los eventos de negligencia de la administración para resolverlo en el término establecido por este cuerpo normativo.

Así mismo, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca ha sostenido que “(...) *el silencio administrativo positivo es una norma de carácter sustancial y no solamente procesal, por cuanto su configuración en este tema daría lugar al reconocimiento de un derecho a favor del propietario del predio, sin embargo no existe norma que señale taxativamente que opera el silencio administrativo positivo cuando no se resuelven los recursos interpuestos en contra del acto administrativo que impone la contribución de valorización, es así como de conformidad con el artículo 228 de la Constitución donde se*

---

<sup>140</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección “B”, *sentencia del 26 de julio de 2011*, magistrado ponente Leonardo Galeano Guevara.

*determinan los principios de la administración de justicia, debe prevalecer el derecho sustancial e interpretarse el procedimiento en armonía con los principios del Código Contencioso Administrativo y el procedimiento tributario especial (...)*<sup>141</sup>; desdeñándose el criterio afirmado por la Corte Constitucional que establece “(...) *La primacía del derecho sustancial prevista por el artículo 228 de la Constitución, no puede interpretarse como la inexistencia de las normas procesales (...)*”<sup>142</sup>.

El efecto discursivo que trata de imponerse a modo de argumentos supletivos por parte del tribunal Contencioso de Cundinamarca, no repara en el hecho que tal posición vulnera el debido proceso, el cual se ve afectado no solo cuando se deja de observar determinada regla procesal. En este aspecto, la Corte Constitucional ha sido reitera en indicar que “(...) *la violación del derecho al debido proceso "también ocurre por virtud de la ineficacia de la misma [regla procesal] para alcanzar el propósito para el que fue concebida. Así, en la medida en que el derecho sustancial prevalece sobre las formas procesales (C.P., art. 288), como mandato que irradia todo el ordenamiento jurídico y, muy especialmente, las actuaciones destinadas a cumplir con la actividad judicial, es que las formas procesales que la rijan deben propender al cumplimiento de los propósitos de protección y realización del derecho material de las personas y a la verdadera garantía de acceso a la administración de justicia (C.P., art. 229) (...)*”<sup>143</sup>.

En contraste con lo anterior, la administración distrital ha promovido la reforma al actual estatuto de valorización definido por el Acuerdo 7 de 1987 como en efecto

---

<sup>141</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección “A”, sentencia del 21 de julio de 2011, magistrado ponente Gloria Isabel Cáceres Martínez.

<sup>142</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-446/97*, magistrado ponente Jorge Arango Mejía. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-446-97.htm> (17-02-2011).

<sup>143</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-383/00*, magistrado ponente Álvaro Tafur Gálvis. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-383\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-383_2000.html) (13-02-2011). Reiteración, Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-731/05*, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17288> (13-02-2011).

ocurrió con el proyecto de Acuerdo No. 269 de 2010 por el cual se adopta el procedimiento aplicable en materia de contribución de valorización, estableciéndose en su artículo 46 que “(...) *contra la liquidación oficial procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por el artículo 104 del Decreto Distrital 807 de 1993, modificado por el artículo 54 del Decreto 401 de 1999 (...)*”, disposición que solo objetamos en la medida que se traslada la competencia para conocer y decir de tales recursos a la Dirección Distrital de Impuestos de Bogotá de la Secretaría Distrital de Hacienda en evidente transgresión del artículo 2 del Decreto 1604 de 1966<sup>144</sup>.

Así mismo, el artículo 47 del citado proyecto de acuerdo disponía que el “(...) *proceso de determinación, discusión, recaudación, cobro y devolución de la contribución de valorización, y demás temas procedimentales, en los aspectos no regulados en forma propia en las disposiciones tributarias del Distrito Capital, se regirán por las disposiciones contempladas en materia de procedimiento del Estatuto Tributario Nacional, en consonancia con la especialidad de la naturaleza de la contribución de valorización (...)*”.

Es claro entonces que mientras la administración distrital, dentro lo que ha sido su experiencia en la implementación de la contribución de valorización como componente exitoso para la consecución de recursos para el fomento de obras públicas, sigue insistiendo en adoptar el esquema procedimental definido por el Estatuto Tributario Nacional, el poder judicial se ha empeñado, vía conocimiento de las llamadas acciones de plena jurisdicción, en declarar la ineficacia de la remisión al proceso administrativo tributario nacional para la discusión de los

---

<sup>144</sup> *Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1604 de 1966, artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235> (13-02-2011). “(...) El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente (...)*”. Negrilla fuera de texto para significar que la entidad que ejecuta las obras de valorización es el Instituto de Desarrollo Urbano, realidad actual que no puede modificarse mediante una norma de menor jerarquía.

actos de asignación de este tipo de gravamen, dejando incólume todas aquellas actuaciones que por diferentes motivos no llegan a su conocimiento, lo cual exhibe la presencia de dos realidades diametralmente opuestas, sin mencionar la contradicción insalvable que exhibe la interpretación del Tribunal Administrativo de Cundinamarca al decidir sobre la legalidad de los actos de la administración respecto de los cuales no se ejerció los recursos que según éste eran procedentes, revelándose de esta forma el desconocimiento del artículo 135 del actual Código Contencioso Administrativo que prevé el agotamiento previo de la vía gubernativa mediante acto expreso o presunto por silencio negativo para acceder ante la justicia contenciosa administrativa.

Ahora bien, las diferencias existentes entre la contribución de valorización e impuestos en nada se opone a que estas dos especies de tributos sean regulados por el Estatuto Tributario Nacional, en primer lugar por cuanto esa decisión es soberana del legislador y lo segundo en razón a que no es la naturaleza del tributo la que impone verdaderos límites a esta posibilidad sino son los alcances en la aplicación del silencio administrativo positivo a dicho gravamen lo que definen en última si la intención buscada por el legislador es la de autorizar cualquier prestación ante la mora de la administración para resolver el recurso de reconsideración, dificultad cuya solución en nuestro sentir parece haberse abierto camino mediante el Decreto distrital No. 640 de 1991; no obstante dejar claro su abierta inconstitucionalidad<sup>145</sup> en tanto se exige el pago anticipado del 5% de la liquidación privada como requisito de procedibilidad de los recursos en vía gubernativa.

Dicho decreto disponía que para dar cumplimiento a la obligación establecida en el numeral 2 del artículo 79 del Acuerdo 7 de 1987, los contribuyentes al ejercitar

---

<sup>145</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-1441/00*, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-1441\\_2000.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-1441_2000.html) (03-02-2011).

el derecho a recurrir el acto administrativo que les asigne la contribución de valorización, debían observar lo siguiente:

*“(...) Efectuar el cálculo de la asignación individual, fundamentándola en una liquidación privada hecha por el propio contribuyente, que considere las características reales del predio tales como uso, estrato socio económico, áreas y grado consignados en la Resolución de la Junta Directiva del IDU por la cual se aprueba la distribución de la contribución (...)”.*

*“(...) La liquidación privada de que trata este Decreto se entenderá presentada bajo juramento, por la suscripción del recurso correspondiente que la contiene y deberá corresponder a datos verificables y comprobables desde el punto de vista probatorio. La ausencia de dicha liquidación y de la consignación correspondiente será causal de rechazo del recurso. (...)”.*

Esta primera aproximación a la solución del problema planteado, hoy derogado por el decreto distrital 351 de 1993, captura gran cantidad de elementos<sup>146</sup> a los que debe verse avocada la autoridad administrativa para resolver los recursos de la vía gubernativa contra los actos de asignación de la contribución de valorización y en consecuencia definir los límites de las prestaciones concedidas vía aplicación del silencio administrativo positivo de cuya observancia no existe duda, lo cual exige del órgano creador de la norma verificar que en su extensión no se trasgreda el artículo 84 de la Constitución Política ni se restrinja el alcance

---

<sup>146</sup> “El IDU responde las acusaciones”, en El Tiempo, febrero 1 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3941961>. Ante el descontento generado por el cobro de valorización de la primera fase del Acuerdo 180 de 2005, el Instituto de Desarrollo Urbano informó que el trámite de discusión de la asignación del gravamen se seguía según las reglas del Estatuto Tributario Nacional a través del recurso de reconsideración. En dicho recurso debían exponerse las razones de inconformidad tanto de hecho como de derecho, siendo las razones de hecho referidas a “(...) el plan de obras, las zonas de influencia, el monto distribuible y el método de distribución (...)”; declaración ésta que en nuestro sentir es exagerado en tanto se incluyen materias que no son susceptibles de autotela administrativa como son controvertir las decisiones del Concejo de Bogotá.

del artículo 95.9 *ibídem*, ello cobra especial interés si se sabe que aún faltan por cobrarse tres de las cuatro fases de valorización autorizadas por el Acuerdo 180 de 2005 y que a la fecha acumula más de dos años de retraso.

Ahora bien, la solución que se impone para resolver las actuales controversias que pudieran existir con relación al cobro de la primera fase de las obras aprobadas por el Acuerdo 180 de 2005 y cuya decisión haya superado el término de un año para resolverlas, admitidas al control jurisdiccional deberá limitarse su estudio al acto mismo de liquidación, es decir a la verificación la correcta aplicación de la fórmula o modelo econométrico adoptado por la autoridad administrativa encargada de su diseño, acogiéndose como cierta la observación realizada por el contribuyente respecto de la variables que componen la fórmula, entendidas éstas como posibles o re-calculadas según los valores mínimos en caso de estar refrendada la obligación de cancelar el tributo<sup>147</sup>.

Si bien en Colombia no existe norma que disponga la nulidad de pleno derecho respecto de los actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico “*ultra vires*” cuando se adquieran facultades o derechos que no cumpla los requisitos esenciales para su adjudicación, caso éste que si ocurre por ejemplo en España donde está consagrado en el literal f) del artículo 62.1 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/92), en nuestro país tal criterio ha sido aplicado para la aplicación del silencio positivo en materia de contratación estatal<sup>148</sup> por la jurisdicción

---

<sup>147</sup> “Un cobro duro pero necesario”, en *El Tiempo*, mayo 21 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4200148>. Bajo este título, el periódico “*El Tiempo*” refrendó las virtudes de la contribución de valorización, definiéndola como adecuada y necesaria para la expansión urbanística de la ciudad, no obstante recalcar las dificultades de la administración para su asignación y cobro que, en opinión del editorialista, perjudican la cultura tributaria y las bondades que dicho tributo ha prestado para la ciudad.

<sup>148</sup> Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, *sentencia del 7 de octubre de 1999*. Magistrado ponente María Elena Giraldo Gómez, Rad. 16165. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (18-02-2011).



contenciosa administrativa y desarrollado a propósito del examen constitucional de la ocurrencia del silencio positivo en materia de licencias ambientales<sup>149</sup>, permitiéndose su uso en tratándose de contribución de valorización que asegure la eficacia de su asignación, cobro y discusión.

De acuerdo con lo expuesto por los doctrinantes españoles Eduardo García de Enterría y Tomás –Ramón Fernández, “(...) *esta solución parece haber optado por aquella línea jurisprudencial que quiso resolver la tensión entre seguridad jurídica (por silencio se obtiene todo lo pedido) y la legalidad (sólo puede obtenerse por silencio aquello que hubiera podido otorgarse legalmente por resolución expresa) situando en la nulidad de pleno derecho el límite infranqueable de los efectos estimatorios de la falta de resolución en plazo (...)*”<sup>150</sup>, postura que en nuestro no tiene otro propósito que enaltecer lo que ya Ulpiano definía como “*luris praecepta sunt haec*” (los preceptos del derecho): “*honeste vivere*” (vivir honesto), “*alterum non laedere*” (no dañar a otros) y “*suum cuique tribuere*” (dar a cada uno lo suyo).

---

<sup>149</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-431/00*, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-431\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-431_2000.html) (03-03-2011).

<sup>150</sup> García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid (España) Ed. Civitas, p. 623.



## 4. Conclusiones y recomendaciones

La potestad tributaria<sup>151</sup>, entendida ésta como la atribución del legislativo y de las corporaciones político administrativas para establecer tributos (artículo 338 de la Constitución Política), ha cursado al interior de la Corte Constitucional<sup>152</sup> no pocos debates que hacen de este tema uno de los más apasionantes e interesantes por su enorme importancia práctica en términos de resolución del eterno conflicto entre “libertad de configuración normativa” y “la prohibición del ejercicio arbitrario de poderes” o “interdicción de la arbitrariedad”<sup>153</sup> como lo llama la doctrina constitucional española.

Esta disyuntiva, no es ajena en tratándose de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de discusión de los actos de asignación de la contribución de valorización, discusión que ha tenido en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca su última y más refinada solución al decidir de fondo las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho impetradas contra la

---

<sup>151</sup> Aguado i Cudolá, Vicenç. *Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas*, Madrid (España), Ed. Marcial Pons, 2001, p. 292. La potestad tributaria incluye la potestad del Estado de liquidación del tributo y de su recaudación.

<sup>152</sup> Lewin Figueroa, Alfredo, trabajo de posesión como miembro de la Academia Colombiana de Jurisprudencia, cumplido el 10 de noviembre de 2005. Consulta (10-01-2012) en [http://www.acj.org.co/activ\\_acad.php?mod=posesion%20lewin%20figueroa](http://www.acj.org.co/activ_acad.php?mod=posesion%20lewin%20figueroa)

<sup>153</sup> *Constitución Española de 1978, artículo 9.3, en* [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion\\_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf) (19-02-2011). “(...) *La Constitución garantiza el principio de legalidad, la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales, la seguridad jurídica, la responsabilidad y la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos* (...)”.

administración distrital (Instituto de Desarrollo Urbano), en las cuales se ha negando vigencia y de suyo eficacia a la decisión del cabildo distrital de sancionar con efectos positivos la morosidad de la administración para no decidir a su debido tiempo las controversias a ellas presentadas mediante el ejercicio del recurso de reconsideración.

Si bien la solución del Tribunal Administrativo de Cundinamarca se ha manifestado unívoca, ha establecido vía interpretación judicial nuevas reglas de juego<sup>154</sup> a los contribuyentes-recurrentes, quienes se ven exigidos a soportar diferentes efectos ante la negativa de la administración de dar respuesta a las reclamaciones debidamente admitidas a trámite conforme al procedimiento adoptado por el Concejo de Bogotá en el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005, mecanismo reproducido por el Instituto de Desarrollo Urbano mediante la expedición de las respectivas memorias técnicas de distribución del tributo y aceptado por los contribuyentes para zanjar las diferencias ocurridas con ocasión del cobro de la contribución de valorización autorizada por el citado Acuerdo Distrital.

La plausibilidad que desde el ámbito de los operadores jurídicos deba prestarse de la síntesis abductiva<sup>155</sup> esgrimida por el Tribunal Contencioso Administrativo y

---

<sup>154</sup> González Ordovas, María José. *Ineficacia, Anomia y Fuentes del Derecho*, Madrid (España), Ed. Dykinson, 2003, p. 61. Una causa de la ineficacia del derecho está dada por la actitud ciertos operadores jurídicos que intentan frenar en los posibles los efectos de las normas.

<sup>155</sup> “**Regla:** La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general. / **Caso:** El acuerdo 180 de 2005, por el cual se autoriza el cobro de unas obras a realizar mediante contribución de valorización, establece la aplicación del silencio administrativo positivo; en tanto que el Acuerdo 7 de 1987, estatuto orgánico de contribución de valorización, establece la aplicación del silencio administrativo negativo en materia de discusión de la Contribución de valorización. = **Abducción:** En materia de contribución de valorización, se impone la aplicación del silencio administrativo negativo por ser esta norma especial”. Adviértase en la argumentación esgrimida por el Tribunal de Cundinamarca no establecer una inferencia lógica en la medida que para su demostración requiere su ratificación empírica que, de cualquier forma, no habrá espacio para permitir excepciones, pues de lo contrario, lo único que puede plantearse es la posibilidad de

la obligación de observar las normas de procedimiento contenidas en el artículo 76 y siguientes del Acuerdo 7 de 1987, norma que decide la aplicación de los efectos del silencio administrativo negativo y no positivo en materia de contribución de valorización dado su carácter de norma especial sobre el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 como norma general, lejos de desarrollar el precepto de interpretación contenido en el artículo 5 de la Ley 57 de 1887<sup>156</sup> o de especialidad invocado por el tribunal, se presenta ajeno al mismo pues no se trata de dos (2) normas comprendidas dentro de un mismo cuerpo normativo sino de dos (2) normas: una anterior y otra posterior cuya validez y aplicación se discuten. En este último caso, el artículo 2 de la ley 153 de 1887 establece que “(...) *La ley posterior prevalece sobre la ley anterior. En caso de que una ley posterior sea contraria a otra anterior, y ambas preexistentes al hecho que se juzga, se aplicará la ley posterior (...)*”, lo cual demuestra la existencia de reglas específicas de interpretación que el tribunal ha pasado por alto y que, aún permitiéndonos negar su presencia dentro de nuestro sistema jurídico, huero resulta afirmar que, habiendo decidido el órgano competente para decretar el cobro de la contribución de valorización excluir la aplicación del silencio administrativo negativo para la discusión de los actos administrativos de asignación del gravamen comprendido con plenitud de sus elementos en el Acuerdo 180 de 2005, en su propósito inequívoco de acoger el procedimiento administrativo tributario regulado a nivel nacional el Decreto 682 de 1989, la disposición que desarrolla dicho precepto

---

una forma de incrementar el saber (Charles Sanders Peirce), más que la posibilidad de incrementar la consciencia sobre el objeto de estudio, lo cual podría denotar admiración si no fuera porque existen reglas de interpretación de forzosa aplicación de los operadores jurídicos pues no se trata de hallar bondades en los sistemas heurísticos para el entendimiento de nuestro objeto central.

<sup>156</sup> Congreso de la República de Colombia, Ley 57 de 1887, artículo 5, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535> (11-02-11). “(...) *Si en los Códigos que se adoptan se hallaren algunas disposiciones incompatibles entre sí, se observarán en su aplicación las reglas siguientes... ...La disposición relativa a un asunto especial prefiere a la que tenga carácter general (...)*”.

deba entonces tenerse como norma general<sup>157</sup>, posición que riñe con la clásica definición de justicia de Bobbio<sup>158</sup>, entendida como igual tratamiento de las personas que pertenecen a una misma categoría; en este caso, el cobro de contribución de valorización por beneficio local objeto de estudio.

En este sentido, la ineficacia que predica el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca del artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 vía negación de su vigencia, valga decir, de la “(...) *aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo (...)*”<sup>159</sup>, al margen de su indebido desarrollo en sede de acción de nulidad y restablecimiento de derecho, se exhibe como un claro caso de negación de los derechos fundamentales de petición y del debido proceso que le asisten al contribuyente dentro de un Estado Social de Derecho<sup>160</sup>, cuestionamiento que no desaparece aun invocándose razones que apelan a la naturaleza del tributo y su incuestionable diferencia con los impuestos a los cuales el legislador ha

---

<sup>157</sup> Torres Vásquez, Aníbal. *Introducción al Derecho, Teoría General del Derecho*, Lima (Perú), Ed. Paletores, 1999, p. 227. Las normas generales son aquellas que abarcan una categoría muy amplia de relaciones que comprende a todos los individuos de un sector; en tanto que la norma especiales, regulan una disciplina particular de una específica relación jurídica, por lo que es una categoría más restringida frente a las primeras.

<sup>158</sup> Bobbio Norberto, *Teoría General del Derecho*, op. cit. p. 192.

<sup>159</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-873/03*, magistrado ponente Manuel José Cepeda. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-873-03.htm>. (14-02-2011). La “eficacia” de la norma tiene dos sentidos: Uno jurídico y otro sociológico. En sentido jurídico “(...) *hace relación a la producción de efectos en el ordenamiento jurídico por la norma en cuestión; es decir, a la aptitud que tiene dicha norma de generar consecuencias en derecho en tanto ordena, permite o prohíbe algo. Por su parte, el sentido sociológico de “eficacia” se refiere a la forma y el grado en que la norma es cumplida en la realidad, en tanto hecho socialmente observable; así, se dirá que una norma es eficaz en este sentido cuando es cumplida por los obligados a respetarla, esto es, cuando modifica u orienta su comportamiento o las decisiones por ellos adoptadas.*”

<sup>160</sup> García Villegas, Mauricio, García Villegas, Mauricio, *La eficacia simbólica del Derecho, Examen de situaciones colombianas*, op. Cit., p. 108. “(...) *En el Estado Social, en cambio la eficacia está determinada no solo por la racionalidad interna e instrumental del Derecho, sino también por razones estratégicas, que supeditan la creación y aplicación de las normas, a las condiciones de un campo político del cual deriva el tipo de eficacia simbólica o instrumental que más conviene (...)*”.

consignado la aplicación del silencio administrativo positivo como mecanismo de sanción de la administración morosa para resolver las discusiones originadas en los actos de asignación de los mismos.

En efecto, después de un largo ejercicio de imprecisiones legislativas e interpretaciones judiciales, las cuales hubo oportunidad de exponerse, es claro que no existe duda respecto de la existencia de diferencias sustanciales entre la contribución de valorización como especie de las llamadas contribuciones especiales y los denominados impuestos, dicha distinción no resulta ser incompatible con la “*libertad de configuración normativa*” que se predica del órgano competente para extender los efectos del silencio administrativo positivo del primero al segundo, máxime si tenemos en cuenta que para ello no se ha decretado por autoridad jurisdiccional la violación de la constitución o la ley por el mandato contenido en el artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005, lo cual reafirma que tal medida se encuentre amparada por la presunción de legalidad que se predica de todos los actos administrativos, principio elevado a norma por el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011<sup>161</sup>.

Lo anterior, ha quedado suficientemente soportada en el presente trabajo, brindando motivos que conllevan a reconocer la ineficacia de la aplicación del silencio administrativo positivo en materia de contribución de valorización como instrumento “modelador de la conducta de la administración”<sup>162</sup> a efectos de lograr el cumplimiento de los fines esenciales del estado así como también los

---

<sup>161</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 88, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1437_2011.html) (15-02-2011). Presunción de legalidad del acto administrativo. “(...) *Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar (...)*”.

<sup>162</sup> Platón, *Las leyes*, Barcelona (España), Ed. Akal S. A., 1988, p. 186. “(...) *Veo que la ruina acecha a la ciudad cuyas leyes no se respetan y carecen de eficacia; en cambio, cuando la ley impera sobre los gobernantes y éstos se someten a ellas, veo nacer allí su salvación y todos los bienes que los Dioses a las ciudades (...)*”.

derechos y obligaciones de los particulares<sup>163</sup> (Art. 2, 334 y 95.9 de la C. P.) y de esta forma concretar la existencia de un único procedimiento administrativo tributario como ha sido la propuesta desarrollada por el legislador<sup>164</sup>, “(...) *lo cual no excluye las reglamentaciones expedidas por las Asambleas Departamentales y por los Concejos Distritales y Municipales en relación con los tributos y contribuciones que ellos administran, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 300 y 313 de la Carta (...)*”<sup>165</sup>.

Ahora bien, es importante señalar que el ejercicio de la potestad impositiva por parte del Estado conlleva el deber correlativo de los particulares de tributar consagrado en el artículo 95.9 de la Constitución Política que establece el deber de todo ciudadano de “(...) *contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad (...)*”, aspecto éste que en nuestro sentir ofrece límites a las prestaciones que puedan derivarse de la aplicación del silencio administrativo positivo a la discusión de los actos de asignación de la contribución de valorización, pues como ha señalado la Corte Constitucional, “(...) *el tributo, en estricto sentido, es un aporte razonable que debe hacer toda persona, social por naturaleza, fundamentado en el consenso de la voluntad general por medio de la ley (...)*”<sup>166</sup>.

---

<sup>163</sup> Montoro Chiner, María Jesús. *La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia*, Barcelona (España), Ed. Universitat de Barcelona, 2001, p. 81. “(...) *Es el derecho el que debe crear las condiciones marco para poder hacer efectivo el mandato de optimización del comportamiento administrativo (...)*”.

<sup>164</sup> Propósito develado en el literal b) del artículo 179 de la Ley 223 de 1995 y luego exigido en el artículo 60 de la Ley 383 de 1997 y el artículo 59 de la Ley 788 de 2002. A nivel distrital, tales preceptos se hayan desarrollados en los Decretos Distritales No. 807 de 1993 (incluye en su artículo 169 la contribución de valorización) y 401 de 1999.

<sup>165</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-232/98*, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (26-02-11)

<sup>166</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-776/03*, magistrado ponente Manuel José Cepeda. Disponible en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2003/c-776\\_2003.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-776_2003.html) (26-02-2011)



En materia de contribución de valorización, “(...) *La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público (...)*”<sup>167</sup>, característica ésta que enmarca su naturaleza y que por tanto repulsa la idea de constitución de derechos subjetivos en favor del contribuyente del tipo que declara la existencia de exenciones no previstas por el legislador en el marco del Estado Social de Derecho, todo lo cual confirma nuestra tesis inicial y nos permite concluir con un comentario hecho por Chaim Perelman que puede resumir el presente trabajo.

“(...) nada se opone a que el razonamiento judicial se presente, a fin de cuentas, bajo la forma de un silogismo, pero esa forma no garantiza en absoluto el valor de la conclusión. Si ésta es socialmente inaceptable, es que las premisas han sido aceptadas a la ligera. El debate judicial y la lógica jurídica -no la olvidemos- se refieren a la elección de las premisas que se encuentran mejor motivadas y que suscitan menos objeciones. El papel de la lógica formal es hacer que la conclusión sea solidaria con las premisas, pero el de la lógica jurídica es mostrar la aceptabilidad de las premisas (...)”<sup>168</sup>; aquiescencia que en nuestro sentir ha de estar orientado por las bondades que ha aparejado la contribución de valorización en términos de recursos financieros para la ciudad y gran tradición en la ciudad de Bogotá.

---

<sup>167</sup> Corte Constitucional de Colombia, *sentencia C-495/98*, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4172> (26-02-2011). Reiterada Sen. C-155/03.

<sup>168</sup> Perelman, Chaim. *La Lógica Jurídica y la Nueva Retórica*, Madrid (España), Ed. Civitas. Reimpresión de la Primera edición, 1988, (Traducción de Luis Díez-Picazo de la edición en francés) “Logique Juridique. Nouvelle Rhétorique, París, Jurisprudence Generale Dalloz, 1976, Pág. 232.



## Bibliografía

- Aguado i Cudolá, Vicenç. Silencio administrativo e inactividad: Límites y técnicas alternativas, Madrid (España), Ed. Marcial Pons, 2001.
- Alchourron, Carlos, “Sobre Derecho y Lógica”, en Cervantes Virtual, Publicación digital en la página web de la Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes, España, p. 29 [http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13\\_02.pdf](http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/01474064433736395354480/isonomia13/isonomia13_02.pdf) (20.05.2009).
- Araque, José Hilario, “Introducción al Procedimiento Tributario”, en Araque y Asociados. [http://www.araqueasociados.com/es/Introduccion\\_Procedimiento\\_Tributario.pdf](http://www.araqueasociados.com/es/Introduccion_Procedimiento_Tributario.pdf) (12-12-2011).
- Bobbio, Norberto. Teoría General del Derecho, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, 1987.
- Borrero Ochoa, Oscar, “Betterment Levy in Colombia: Relevance, Procedures, and Social Acceptability”, en Land lines Articles, Cambridge (EEUU), abril de 2011.
- Borrero Ochoa, Oscar, Durán Esperanza, Hernández, Jorge y Montaña, Magda, “Evaluating the Practice of Betterment Levies in Colombia, The Experience of Bogotá and Manizales”, en Land lines Articles, Cambridge (EEUU), Enero de 2011.
- Capella, Juan Manuel. Elementos del análisis jurídico, Madrid (España), Ed. Trotta, 1999.
- “Cobro de valorización es ilegal”, en El Tiempo, febrero 2 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-2813489> (23-05-2011)
- De Asis, Rafael, “Juez y Concepto de Derecho Iusnaturalista”, en El positivismo jurídico a Examen. Estudios en Homenaje a José Delgado Pinto, Salamanca (España), Universidad de Salamanca, 2006, pp. 546-547.

- “El IDU no ha dado respuesta a 42 mil reclamos por valorización”, en El Tiempo, noviembre 7 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-3178490> Bajo este título, el diario noticioso resalta que a fecha 7 de noviembre de 2008 solo se habían resuelto 7.000 recursos y que en su gran mayoría todos se resolvían confirmando la liquidación inicial.
- “El IDU responde las acusaciones”, en El Tiempo, febrero 1 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-3941961>
- Escudero León, Margarita, “El Requisito procesal del acto previo a la Luz de la Jurisprudencia Venezolana”, en Revista de Derecho Público, No. 57-58, 1994, Caracas (Venezuela).
- Fernández Cadavid, Alberto. La Contribución de Valorización en Colombia, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, 1981.
- García Villegas, Mauricio. La eficacia simbólica del Derecho, Examen de situaciones colombianas, Bogotá (Colombia), Ed. Uniandes, 1993.
- García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. Curso de Derecho Administrativo I, Madrid (España) Ed. Civitas.
- Garzón Martínez, Juan Carlos. La Crisis del Silencio Administrativo Negativo: Hacia una nueva razonabilidad legislativa y judicial, Bogotá (Colombia) Ed. Doctrina y Ley Ltda., 2008.
- Giannini, Achile Donato. Instituciones de derecho tributario, Madrid (España), Ed. Derecho Financiero, 1957.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, Madrid (España), Ed. Instituto de Estudios Políticos, 1968.
- González Ordovas, María José. Ineficacia, Anomia y Fuentes del Derecho, Madrid (España), Ed. Dykinson, 2003.
- Hart, Herbert. El concepto de Derecho, Buenos Aires (Argentina), Ed. Abeledo-Perrot, 1998, 1961.
- Jaramillo, Esteban. Tratado de Ciencia de la Hacienda Pública, Bogotá (Colombia), Imprenta del Banco de la República, 1946.
- Laubadère, André de. Traité de droit Administratif, Paris (Francia), Ed. Pichon et Durand Auzias, Tomo I, 1973.

- Macón Jorge, Merino. Contribución de Mejoras en América Latina, México (México), Ed. Fondo de Cultura Económica, 1976.
- Macón, Jorge. Financiación Pública por Contribución de Mejoras, Buenos Aires (Argentina), Ed. Macchi S. A., 1971.
- Margáin Manautou, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Tributario, México (México), Edición Porrúa, 1989.
- Moncayo, Víctor Manuel. Espacialidad y Estado, Bogotá (Colombia), Ed. Unal, 1990.
- Montoro Chiner, María Jesús. La evaluación de las normas. Racionalidad y eficiencia, Barcelona (España), Ed. Universitat de Barcelona, 2001.
- “Nuevas denuncias que enredan al contralor serán entregadas a la Procuraduría”, en El Espectador, noviembre 17 de 2010, <http://m.elespectador.com/noticias/bogota/articulo-235308-nuevas-denuncias-enredan-al-contralor-seran-entregadas-procuraduria>. (09-10-10).
- Penagos, Gustavo. El Silencio Administrativo. Bogotá (Colombia), Ed. Ediciones Doctrina y Ley, 1997.
- Perelman, Chaim. La Lógica Jurídica y la Nueva Retórica, Madrid (España), Ed. Civitas. Reimpresión de la Primera edición, 1988, (Traducción de Luis Díez-Picazo de la edición en francés) “Logique Juridique. Nouvelle Rhétorique, París, Jurisprudence Generale Dalloz, 1976.
- Platón, Las leyes, Barcelona (España), Ed. Akal S. A., 1988.
- Prieto Valdez, Martha, “Validez, Vigencia, Eficacia y Legitimidad”. “Relación y Distinción” en [http://www.nodo50.org/cubasi gloXXI/politica/prieto5\\_310702.htm](http://www.nodo50.org/cubasi gloXXI/politica/prieto5_310702.htm) (20-05-2010)
- Quintero, Beatriz. Teoría General del Proceso, Bogotá (Colombia), Ed. Temis, Tomo II, 1995.
- Schmidt-Assmann, Eberhard. Teoría General del Derecho Administrativo como Sistema, Madrid (España), Ed. Jurídicas y Sociales S.A., 2003.
- Torres Vásquez, Aníbal. Introducción al Derecho, Teoría General del Derecho, Lima (Perú), Ed. Paletores, 1999.
- “Un cobro duro pero necesario”, en El Tiempo, mayo 21 de 2008. Disponible en <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-4200148>

- Uribe Sánchez, María Camila, "Bogotá's Betterment Levy", en Unlocking Urban Land Values for Infrastructure Finance Workshop, Bangalore (India), septiembre 14 de 2009.
- Vanoni, Ezio. Elementos del Derecho Tributario, Milano (Italia), Ed. Giuffrè, 1962.
- Villegas, Héctor. Curso de Finanzas, Derecho Financiero y Tributario, Buenos Aires (Argentina), Ed. Astrea, 2002.
- Vejarano, María Clara, "Bogotá, D.C.: Primera Experiencia de Recuperación de la Plusvalía Urbana para la Colectividad, en el Marco de la Ley de Desarrollo Territorial", en "Arquitectura, City and Environment", No. 7, 2008, pp. 32-40.

## Fuentes jurídicas

### Normas

- Alcaldía de Bogotá, Decreto 807 de 1993, artículo 16, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1637> (21-01-2011).
- Alcaldía de Bogotá, Instituto de Desarrollo Urbano, Oficio IDU No. 026141 STOP 7200 del 25 de febrero de 2008, en [http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=026141+STOP+7200+del+25+de+febrero+de+2008.&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.carlosvicentederoux.org%2Fapc-aa-files%2Ff459e34b03aa8797ced4af9d0b6d1b86%2FRespuesta%2520IDU%2520Prop%252077-08.doc&ei=jGp8UM\\_xCaK-yQGy6YCoAQ&usg=AFQjCNFI-Fvv1zvMDY7JTL\\_oXo\\_P4DKxag](http://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=026141+STOP+7200+del+25+de+febrero+de+2008.&source=web&cd=1&cad=rja&ved=0CB8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.carlosvicentederoux.org%2Fapc-aa-files%2Ff459e34b03aa8797ced4af9d0b6d1b86%2FRespuesta%2520IDU%2520Prop%252077-08.doc&ei=jGp8UM_xCaK-yQGy6YCoAQ&usg=AFQjCNFI-Fvv1zvMDY7JTL_oXo_P4DKxag) (22-01-11).
- Código Tributario para América Latina, Artículo 12, "Contribución especial", en [www.unav.es/tributario/.../modelo\\_codigo\\_tributario\\_1997.pdf](http://www.unav.es/tributario/.../modelo_codigo_tributario_1997.pdf) (20-02-2011)
- Concejo de Bogotá, Acuerdo 21 de 1983, artículo 61, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=951> (25-02-2011).
- Concejo de Bogotá, Proyecto de Acuerdo No. 264 de 2005, Exposición de motivos, en

- [http://app.idu.gov.co/valorizacion/download/2005/proyecto\\_acuerdo\\_264\\_2005.pdf](http://app.idu.gov.co/valorizacion/download/2005/proyecto_acuerdo_264_2005.pdf) (13-04-2011).
- Concejo de Bogotá, Acuerdo 19 de 1972, artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=940> (03-03-2011).
  - Concejo de Bogotá, Acuerdo 7 de 1987, artículo 61, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=900> (21-02-2011).
  - Concejo de Bogotá, Acuerdo 21 de 1983, artículo 61.
  - Congreso de República de Colombia, Estatuto Tributario Nacional, Decreto 624 de 1989, artículo 1, Origen de la Obligación Sustancial, en [www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html) (20-02-2011).
  - Congreso de República de Colombia, Ley 25 de 1921, artículo 3, en [www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=258](http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=258) (20-02-2011).
  - Congreso de la República de Colombia, Ley 1430 de 2010, Artículo 54, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley\\_1430\\_2010\\_pr001.html#54](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2010/ley_1430_2010_pr001.html#54) (10-03-2012)
  - Congreso de la República de Colombia. Ley 167 de 1941, artículo 81, en <http://190.24.134.67/pce/seminario/DOCUMENTOS/1941.%20LEY%20167%20DE%201941.pdf> (20-02-2011).
  - Congreso de la República de Colombia, Ley 167 de 1941, artículo 80, en [http://www.cntv.org.co/cntv\\_bop/basedoc/ley/1941/ley\\_0167\\_1941\\_pr001.html#80](http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1941/ley_0167_1941_pr001.html#80) (15.12.2011).
  - Congreso de la República de Colombia, Ley 57 de 1887, artículo 5, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=39535> (11-02-11).
  - Congreso de la República de Colombia, Ley 1437 de 2011, artículo 88, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley\\_1437\\_2011.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2011/ley_1437_2011.html) (15-02-2011).
  - Constitución Política de Colombia de 1991. Artículos 1 y 23, en [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/cp/constitucion_politica_1991.html) (01-02-2011).

- Constitución Española de 1978, artículo 9.3, en [http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion\\_ES.pdf](http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/79FF2885-8DFA-4348-8450-04610A9267F0/0/constitucion_ES.pdf) (19-02-2011).
- Parlement francais, Loi N° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, en Legifrance, <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000005630252&dateTexte=vig> (20-02-2011)
- Presidencia de la república de Colombia, Decreto 1604 de 1966, Artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235> (20-02-2011).
- Presidencia de la república de Colombia, Decreto 1333 de 1986, Artículo 235, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=1234> (20-02-2011).
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto Ley 2733 de 1959, artículo 18, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=8262> (15.12.2011).
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 01 de 1984. Artículo 60, en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo\\_contencioso\\_administrativo.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/codigo_contencioso_administrativo.html) (03-03-2011).
- Presidencia de la República, Estatuto Tributario Nacional, Decreto 624 de 1989, artículo 733, en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto\\_tributario.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/codigo/estatuto_tributario.html) (22-02-2011)
- Presidencia de la República de Colombia, Decreto 1604 de 1966, artículo 2, en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=31235> (13-02-2011).

## **Jurisprudencia**

- Consejo de Estado de Colombia, Sección Segunda, sentencia del 20 de febrero de 1996. Magistrado ponente Álvaro Lecompte Luna, Rad. 12179. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, sentencia del 15 de marzo de 2007, magistrado ponente



- Alberto Arango Mantilla, Rad. 25000-23-25-000-2002-09146-01(4612-05). Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011)
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 23 de junio de 2005, magistrada ponente María Inés Ortiz Barbosa, disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (20-02-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 23 de noviembre de 2000, magistrado ponente Ricardo Hoyos Duque, Rad. ACU-1723. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 2 de octubre de 1996, magistrado ponente Ernesto Rafael Ariza Muñoz, Rad. 4296. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de marzo de 2002, magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 21 de octubre de 2010, magistrado ponente Hugo Fernando Bastidas Bárcenas, Rad. 76001-23-31-000-2004-04214-01(17142). Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 17 de abril de 2008, magistrado ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta. Rad. 08001-23-31-000-1999-02261-01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 8 de noviembre de 2007, magistrado ponente Rafael Ostau de Lafont Pianeta, Rad. 2003 01855 01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
  - Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 14 de diciembre de 2009, magistrado ponente María Claudia Rojas Lasso, Rad. 76001-23-31-000-2005-01747-01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).

- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 11 de noviembre de 2010, magistrado ponente Jesús María Carrillo Ballesteros, Rad. 76001 23 31 000 2005 02540 01. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (10-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 23 de junio de 2005, magistrada ponente María Inés Ortiz Barbosa, disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (20-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 15 de mayo de 1975, magistrado ponente Carlos Portocarreño Mutis. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 7 de julio de 1975, magistrado ponente Miguel Lleras Pizarro. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (27-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 20 de octubre de 1977, magistrado ponente Jorge Dávila Hernández. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 5 de junio de 1984, magistrado ponente Gustavo Humberto Rodríguez. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (16-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 23 de febrero de 1996, magistrada ponente Consuelo Sarria Olcos. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (18-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 23 de agosto de 2002, magistrado ponente María Inés Ortiz Barbosa. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (23-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, sentencia del 6 de noviembre de 2003, magistrado ponente Ligia López Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (23-02-2011).

- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 8 del mayo de 2008, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, sentencia del 14 de junio de 2007, magistrado ponente Juan Ángel Palacio Hincapié. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala Sección Cuarta, sentencia 10 de septiembre de 2009, magistrado ponente Martha Teresa Briceño de Valencia. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala Sección Cuarta, 19 de mayo de 2011, Magistrado ponente Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 26 de julio de 2007, magistrado ponente Juan Ángel Palacio Hincapié. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (23-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 14 de agosto de 1992, magistrado ponente Abella Zárate. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (14-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, sentencia del 21 de mayo de 2009, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (03-03-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencia del 6 de noviembre de 2003, magistrado ponente Ligia López Díaz. En igual sentido, Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencias del 27 de marzo de 2008 y del 8 de mayo de 2008, magistrado ponente Ligia López Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (06-02-2011)
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencia del 8 de mayo de 2008, magistrado ponente Héctor J. Romero Díaz. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (22-02-2011)

- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencia de 5 de junio de 1995, magistrado ponente Delio Gómez Leyva, Rad. 5709. Fueron denegadas las pretensiones de la demanda sobre esta noma y rechazado el cargo de incompetencia del ejecutivo nacional para expedirlas. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (17-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencia del 2 de marzo de 2006, magistrado ponente María Inés Ortiz Barbosa. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (17-02-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sección Cuarta, sentencia del 19 de abril de 1996, magistrado ponente Guillermo Chahín Lizcano. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (30-01-2011).
- Consejo de Estado de Colombia, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 7 de octubre de 1999. Magistrado ponente María Elena Giraldo Gómez, Rad. 16165. Disponible en relatoría, búsqueda avanzada en <http://www.consejodeestado.gov.co/> (18-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-149/93, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-149-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-149-1993.htm) (20-02-2011).
- Corte Constitucional, Sentencia C-822/11, magistrado ponente María Victoria Calle Correa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2012/C-304-12.htm> (15-06-2012).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-527/96, magistrado ponente Jorge Arango Mejía, en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-527-1996.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1996/c-527-1996.htm) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-545/94, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-465/93, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Salvamento de voto de Jorge Arango Mejía y Antonio Barrera Carbonell. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-465-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-465-1993.htm) (20-02-2011).

- Corte Constitucional, sentencia C-545/94, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/c-545-1994.htm) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-040/93, magistrado ponente Ciro Angarita Barón. Disponible en [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-040-1993.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-040-1993.htm) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-133/03, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2283> (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-525/03, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2003/c-525\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-525_2003.html) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-495 de 1998, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4172> (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-133/03, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=2283> (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-987 de 1999, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1999/c-987\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1999/c-987_1999.html) (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-301/98, magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/T-301-98.htm> (10-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-099/00, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/T-099-00.htm> (10-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-155/03, magistrado ponente Eduardo Montealegre Lynnet. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-155-03.htm> (20-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-232/98, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (23-02-2011).

- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-072/07, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-072-07.htm> (10-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-569/00, magistrado ponente Carlos Gaviria Díaz. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-569\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-569_2000.html) (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1114/03, magistrado ponente Jaime Córdoba Triviño. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-1114-03.htm> (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-232/98, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia T-072/07, magistrado ponente Manuel José Cepeda Espinosa. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2007/T-072-07.htm> (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-634/11, magistrado ponente Luís Ernesto Vargas Silva. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-634-11.htm> (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-582/01, magistrado ponente Jaime Araujo Rentería. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2001/c-582\\_2001.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2001/c-582_2001.html) (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-203/11, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-203-11.htm> (17-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-742/99, magistrado ponente José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/1999/c-742\\_1999.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/1999/c-742_1999.html) (17-02-2011). Reiteración sentencias C-384/00 y C-803/00.
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-446/97, magistrado ponente Jorge Arango Mejía. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/C-446-97.htm> (17-02-2011).

- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-383/00, magistrado ponente Álvaro Tafur Gálvis. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-383\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-383_2000.html) (13-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-731/05, magistrado ponente Humberto Antonio Sierra Porto. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=17288> (13-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-1441/00, magistrado ponente Fabio Morón Díaz. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-1441\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-1441_2000.html) (03-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-431/00, magistrado ponente Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2000/c-431\\_2000.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2000/c-431_2000.html) (03-03-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-873/03, magistrado ponente Manuel José Cepeda. Disponible en <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2003/c-873-03.htm>. (14-02-2011).
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-232/98, magistrado ponente Hernando Herrera Vergara. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4186> (26-02-11)
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-776/03, magistrado ponente Manuel José Cepeda. Disponible en [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc\\_sc\\_nf/2003/c-776\\_2003.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/cc_sc_nf/2003/c-776_2003.html) (26-02-2011)
- Corte Constitucional de Colombia, sentencia C-495/98, magistrado ponente Antonio Barrera Carbonell. Disponible en <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=4172> (26-02-2011).
- Corte de Apelaciones del Estado de Michigan, Brian Ahearn, Virginia grow, Emily Kay Murphy Thomas n. Murphy, Ann reed, Eleanor Whitson and Frank Whitson vs. Charter Township of Bloomfield, 879 F. Supp. 766 (1995), en Leagle, [www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766\\_11504.xml&dOcbase=CSLWAR2-1986-2006](http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766_11504.xml&dOcbase=CSLWAR2-1986-2006) (20-02-2011). Traducción libre.

- Corte de Apelaciones del Estado de Michigan, Brian Ahearn, Virginia grow, Emily Kay Murphy Thomas n. Murphy, Ann reed, Eleanor Whitson and Frank Whitson vs. Charter Township of Bloomfield, 879 F. Supp. 766 (1995), en Leagle, [www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766\\_11504.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006](http://www.leagle.com/xmlResult.aspx?xmlDoc=199551645879FSupp766_11504.xml&docbase=CSLWAR2-1986-2006) (20-02-2011). Traducción libre.
- Juzgado Treinta y Nueve Administrativo del circuito de Bogotá, sentencia del 14 de septiembre de 2009, Juez Leonardo Galeano Guevara. En Secretaría de Hacienda de Bogotá, Clips tributario, [http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal\\_internet/publicaciones/clip\\_pub/Clips%20tributarios%202009/Clip%20117%20-%20Febrero%20de%202010/Tab/J39-09-0003-2010.pdf](http://www.shd.gov.co/portal/page/portal/portal_internet/publicaciones/clip_pub/Clips%20tributarios%202009/Clip%20117%20-%20Febrero%20de%202010/Tab/J39-09-0003-2010.pdf) (20-04-2010).
- Juzgado Cuarenta y Uno Administrativo del Circuito de Bogotá, sentencia del 11 de febrero de 2011.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección "B", sentencia del 26 de julio de 2011, magistrado ponente Leonardo Galeano Guevara.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección "B", sentencia del 26 de julio de 2011, magistrado ponente Leonardo Galeano Guevara.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Sub-sección "A", sentencia del 21 de julio de 2011, magistrado ponente Gloria Isabel Cáceres Martínez.