



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CESAR  
Valledupar, diecisiete (17) de octubre de dos mil diecinueve (2019)

REF.: Medio de Control: Nulidad y restablecimiento del derecho-Apelación  
Sentencia

Demandante: SOFÍA BONETT RAMÍREZ

Demandado: Municipio de Valledupar

Radicación: 20-001-33-31-005-2015-00009-01

Magistrado Ponente: CARLOS ALFONSO GUECHÁ MEDINA

### I. ASUNTO

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por el apoderado judicial de la demandante contra la sentencia proferida el 9 de octubre de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, por medio de la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

### II. ANTECEDENTES

#### 2.1.- HECHOS.

El apoderado de la parte demandante, manifiesta que la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, es propietaria de una vivienda identificada con el número de matrícula inmobiliaria 190-120718 y con cédula catastral No. 01-04-1480-0047-903, ubicada en el Conjunto Cerrado QUINTAS DEL COUNTRY, Manzana C, casa 11, en la carrera 22 A # 3 N Bis 15-52 de la ciudad de Valledupar, Cesar.

Relata que la actora en el año 2010 presentó una reclamación ante el Municipio de Valledupar para que se modificara el estrato socioeconómico del cinco al cuatro, la cual fue resuelta mediante la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, expedida por el Alcalde de Valledupar, para esa fecha, en la cual resolvió modificar el estrato socioeconómico de la vivienda mencionada de CINCO A CUATRO, y además resolvió otras reclamaciones de otras personas.

Dice que para proferir la decisión anterior el Alcalde tuvo en cuenta un estudio técnico que se inició por la recolección de la información en campo a lados de manzanas donde están ubicadas las viviendas y sus entornos a través de un instrumento que contiene nueve variables de análisis.

Comenta que años después y sin que mediara solicitud alguna de la demandante, el Municipio de Valledupar profirió la Resolución No. 00307 de 10 de marzo de 2014 mediante la cual atendió y resolvió los reclamos de estrato en primera instancia y notifica sobre las solicitudes de segunda instancia dentro del proceso de revisión estratificación socioeconómica de fecha 1 de enero de 2014 al 31 de enero de 2014, señalando que se modificaba la estratificación urbana de todas las viviendas de la Manzana ubicada en la Carrera 22 A 3NBIS #15-52 en el Conjunto Cerrado QUINTAS DEL COUNTRY en la ciudad de Valledupar, dentro de las cuales se encuentra la vivienda de propiedad de la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ.

Indica que contra dicha resolución la demandante presentó recurso de apelación el día 20 de agosto de 2014, para que fuera resuelto por el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Valledupar, en el cual se expuso la vulneración de los derechos al debido proceso y defensa y del artículo 197 de la Ley 1437 de 2011, al no obtener la autorización expresa y por escrita de la demandante.

Aduce que dicho comité resolvió el recurso mediante la Resolución No. 02 del 20 de octubre de 2014, donde decidió ratificar la resolución expedida por el Alcalde, manifestando que la decisión estuvo basada en el acta No. 10 del 20 de octubre de 2014 del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio.

Anota que lo que se puede observar en esa acta, es que los miembros del comité no tuvieron en cuenta las disposiciones emitidas por el DANE para determinar el estrato de una vivienda, sino que solo discutieron sobre los precios de los inmuebles y de que si se modifica el conjunto QUINTAS DEL COUNTRY entonces había que modificar los demás conjuntos residenciales cercanos.

Asegura que el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Valledupar, nunca notificó a la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ el contenido de la resolución, pues lo único que hicieron fue enviar un oficio dirigido supuestamente a la dirección de la vivienda ubicada en QUINTAS DEL COUNTRY en la cual la citaban para notificarse de la Resolución, la cual nunca recibió por en el recurso de apelación señaló que el lugar de notificaciones era la calle 6 Bis #19 B 1 -48 barrio Arizona de Valledupar.

Expone que los actos administrativos expedidos en primera instancia por el Alcalde Municipal de Valledupar y en segunda instancia por el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Valledupar, son ilegales porque con su expedición se han vulnerado varias normas legales y constitucionales, como lo son el derecho al debido proceso y derecho de defensa, su derecho a expresar por escrito autorización para revocar el acto administrativo por medio del cual se había modificado el estrato de su vivienda del cinco al cuatro.

Porque además, no tuvieron en cuenta las variables emitidas por el DANE para determinar cuál debe ser el estrato de una vivienda, por ejemplo no tuvo en cuenta que al lado del Conjunto Residencial QUINTAS DEL COUNTRY hay es un lote lleno de basuras, sin el cerramiento apropiado, que detrás del conjunto atraviesa una acequia que genera graves problemas de salubridad, que al frente de la vivienda no existen parques municipales ni plazas públicas construidas por el Municipio, ni que para el año 2014 cuando se realizó el estudio que modificó el estrato de la vivienda no existía una calle debidamente pavimentada que permitiera la entrada al conjunto.

Precisa que las decisiones objeto de impugnación están generando una serie de perjuicios a la demandante, como lo es, que el pago de todos los servicios públicos domiciliarios y del impuesto predial se han incrementado.

## 2.2.- PRETENSIONES.

La demandante, solicita que se declare la nulidad de la Resolución No. 307 de 10 de marzo de 2014, expedida por el Alcalde de Valledupar, por medio de la cual modificó el estrato socioeconómico de la vivienda de su propiedad ubicada en el

Conjunto Cerrado QUINTAS DEL COUNTRY del número cuatro al cinco. Así como de la Resolución No. 02 de 20 de octubre de 2014, por medio de la cual el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica del Municipio de Valledupar ratifica el contenido de aquella.

Que como consecuencia de lo anterior, se ordene al Municipio de Valledupar, modifique el estrato socioeconómico de su vivienda cambiándolo del número CINCO al CUATRO, con efectos desde marzo de 2014.

De igual manera, que se condene a la entidad demandada, reconocer y cancelar a su favor todos los mayores valores que tuvo que pagar por concepto de la prestación de los servicios públicos domiciliarios de acueducto, gas natural, energía eléctrica y aseo desde el mes de octubre 2014 hasta que se modifique el estrato social de su vivienda al número cuatro nuevamente, por cuanto los actos administrativos demandados fueron el causante de tal diferencia en el pago.

Que las sumas de dinero que se reconozcan deberán ser indexadas acorde con el índice de precios al consumidor, tal y como lo autoriza el artículo 48 del C.P., la jurisprudencia del Consejo de Estado, el artículo 193 y demás normas concordantes del CPACA.

Que se condene al Municipio de Valledupar a cancelar los intereses moratorios, tal como lo establece el inciso tercero del artículo 192 CPACA, se ordene que la condena sea ajustada de conformidad con lo previsto en el artículo 187 ibídem, y que se dé cumplimiento a la sentencia dentro de los términos previstos en los artículos 192 y 195 de la Ley 1437 de 2011.

Que se condene en costas y agencias en derecho a la entidad demandada.

### III. PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, mediante sentencia dictada el 9 de octubre de 2017, negó las pretensiones de la demanda, argumentando que en la actuación administrativa adelantada por el ente territorial, no se vulneraron los derechos de defensa y debido proceso de la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, por el contrario, se le otorgó la posibilidad de interponer los recursos que la norma prevé, en aras de la revisión por parte de la administración de la decisión adoptada respecto de la modificación del estrato de la vivienda de su propiedad, recurso que fue resuelto mediante acto administrativo debidamente notificado y en el cual se expusieron las razones que conllevaron al Municipio a realizar la referida modificación.

Aunado a lo anterior, sostuvo que el hecho de que las viviendas se encuentren en el mismo conjunto residencial, implica que estas cuenten con características similares y en consecuencia, que el estrato socioeconómico sea el mismo, pues la verificación que se realiza por parte de la dependencia encargada, se encuentra dirigida a las características de las viviendas y su entorno, que son las mismas para los inmuebles que se encuentran dentro de una misma unidad residencial.

En relación a la vulneración del artículo 97 de la Ley 1437 de 2011, por modificar el estrato de la vivienda de propiedad de la actora, sin su autorización expresa y por escrito, indica que la misma no se configura en la presente actuación, pues si bien mediante Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, el Alcalde del Municipio de Valledupar, decidió modificar el estrato de la vivienda, lo cierto es que, los actos administrativos que hoy se atacan (las Resoluciones Nos. 307 y 02

de 2014), fueron expedidos con ocasión de una actuación administrativa totalmente independiente a la adelantada en los años 2009 y 2010 (solicitada por la actora), que si bien ventilan un aspecto que ya había sido decidido por la administración municipal, no implica que en ningún otro momento puedan ser revestidas las características del bien inmueble, para establecer si el estrato socioeconómico debe o no variar, ni mucho menos que la nueva actuación, revoque de manera expresa un acto adoptado con cuatro años de anterioridad.

Acota que el estrato socioeconómico de los bienes inmuebles, se establece de acuerdo a diferentes variables, factores, ponderaciones y método estadístico, teniendo en cuenta además la dotación de servicios públicos domiciliarios del bien, situación está que implica que, un inmueble puede ser objeto de re estratificación cuando dichas variables o condiciones hayan sufrido modificación, pues no pueden pretender los propietarios de bienes, que el estrato de su vivienda se convierta en inmodificable, por el simple hecho que en alguna oportunidad fue objeto de verificación, en atención a que estas variables, se encuentran ligadas estrechamente, a las modificaciones que pueda sufrir el bien con el pasar del tiempo, o la aparición de situaciones externas o internas que lleguen a valorizar la zona de ubicación de las viviendas.

Reitera que en la presente actuación, no debía solicitarse permiso alguno a la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ para la revocación del acto administrativo contenido en la Resolución No. 002697 del 23 de noviembre de 2010, en atención a que en ningún momento el Municipio de Valledupar revocó una nueva verificación después de cuatro (4) años, a solicitud de parte, que le permitió establecer que las condiciones del bien inmueble de propiedad de la actora habían variado y que las mismas permitían modificar el estrato de la vivienda de su propiedad.

Finalmente y respecto de la vulneración del artículo 102 de la Ley 142 de 1994, precisa que contrario a lo manifestado por el apoderado de la parte actora, el Municipio de Valledupar modificó el estrato de la vivienda teniendo en cuenta las variables establecidas para el efecto y no aspectos o cuestiones de tipo subjetivo, lo anterior si se tiene en cuenta que el inmueble de propiedad de la actora fue objeto de verificación conforme se avizora en el acta del Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica que reposa en el expediente y que fue establecida para el efecto desde el año 2000, variables que fueron las mismas evaluadas en el año 2010 cuando se estableció que el estrato de la señora BONETT RAMÍREZ correspondía al cuatro (4).

#### IV.- RECURSO DE APELACIÓN

El apoderado de la demandante solicita que se revoque la sentencia de primera instancia, manifestando que no es posible aceptar las consideraciones expuestas por el *a quo* referentes a que el Municipio de Valledupar no estaba obligado a solicitar el consentimiento previo, expreso y escrito de la actora, fundamentado en que el Municipio realizó un nuevo procedimiento que tenía como finalidad revisar los estratos de las viviendas del Conjunto Residencia QUINTAS DEL COUNTRY, toda vez que la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, gozaba de un derecho adquirido gracias a la expedición de la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010 proferida por el mismo Municipio, que consistía en que su vivienda se le había modificado el estrato del número cinco (5) al número cuatro (4) y por lo tanto, si el Municipio consideraba que dicho acto administrativo era ilegal por estar en contravía de lo establecido en el artículo 142 de la Ley 142 de 1994 al presentarse nuevas condiciones que hacían cambiar el estrato nuevamente, debió

haber solicitado el consentimiento de la demandante al terminar el procedimiento administrativo que finalizó con la expedición de la Resolución No. 307 de 10 de marzo de 2014 y no proceder a modificar directamente el estrato al número cinco (5) como en efecto ocurrió y que le está perjudicando, pues los servicios públicos y los impuestos de la vivienda se los cobran más costosos.

Dice que de acuerdo con lo expuesto por el Consejo de Estado, cuando se trate de revocación directa de actos de contenido particular y concreto, se requiere del consentimiento expreso y escrito del titular del mismo, en razón a la creación de situaciones subjetivas, individuales y concretas de los administrados sobre un derecho, protegido por el artículo 58 de la Constitución.

Expresa que si se aceptara la tesis del juzgado, sería aceptar que la acción de lesividad no existe, ni mucho menos la revocación directa de los actos administrativos, puesto que, si una entidad pública se encuentra con un acto administrativo que reconoció un derecho particular a una persona luego de un procedimiento administrativo y lo consideran ilegal, entonces solo tendrían que realizar un nuevo procedimiento en donde se revoque de manera tácita el anterior acto y alegarían que no necesitaban el consentimiento expreso de dicho titular porque realizaron un nuevo procedimiento del cual surgió un nuevo acto administrativo y en donde expresamente no están revocando el acto anterior sobre el mismo tema.

Advierte que en el caso bajo estudio, no existe ninguna norma que contenta una excepción de solicitar el consentimiento expreso del titular para revocar un acto administrativo que haya ordenado re estratificar una vivienda, razón por la cual a la fecha el acto administrativo contenido en la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, se encuentra vigente y debe ser respetado el derecho adquirido por la demandante.

## V. ALEGATOS

En esta oportunidad procesal, el ente demandado hace alusión a las consideraciones expuestas por el *a quo* en la sentencia que se impugna y solicita que se confirme al considerar que los actos acusados gozan de legalidad, en atención a que fueron expedidos teniendo en cuenta las normas que regulan la material y con el respeto de los derechos al debido proceso y defensa de la demandante.

Por su parte, la parte actora, repite los argumentos expuestos en el recurso de apelación, para concluir que la sentencia se debe revocar en su totalidad y en su lugar reconocer las pretensiones de la demanda. No obstante, solicita que en el evento de que se confirme la sentencia de primera instancia se revoque las costas en su contra, toda vez que las mismas no se encuentran probadas dentro del proceso, al contrario, lo que se observa es que el Municipio de Valledupar no contestó la demanda y en un tiempo largo dentro del proceso estuvo sin apoderado judicial.

## VI. CONSIDERACIONES

Corresponde a la Sala determinar si hay lugar o no a revocar la sentencia de primera instancia proferida el 9 de octubre de 2017, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Valledupar, en cuanto negó la nulidad de los actos administrativos contenidos en la Resolución No. 307 de 10 de marzo de 2014, por medio de la cual el Municipio de Valledupar modificó el estrato

socioeconómico de la vivienda de propiedad de la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, y la No. 02 de 20 de octubre de 2014, a través de la cual el Comité Permanente de Estratificación Socioeconómica de dicho Municipio, resuelve ratificar el contenido de aquella.

#### *6.1. Marco normativo de la estratificación socioeconómica.*

Con la Constitución Política de 1991 y las Leyes 142 y 143 de 1994 cambió el modelo de prestación de los servicios públicos domiciliarios que se caracterizaba por subsidios generalizados y por una fijación de tarifas que en ocasiones no reflejaban costos eficientes. El nuevo modelo pretende garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos con fundamento en un régimen tarifario basado en criterios de neutralidad, solidaridad, redistribución, suficiencia financiera, eficiencia económica, simplicidad y transparencia.

Los artículos 367 y 368 CP definen los principios orientadores de los servicios públicos domiciliarios y fijan el esquema de subsidios para dar aplicación a los criterios de solidaridad y redistribución de ingresos, así:

*“ARTÍCULO 367. La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos.*

*Los servicios públicos domiciliarios se prestarán directamente por cada municipio cuando las características técnicas y económicas del servicio y las conveniencias generales lo permitan y aconsejen, y los departamentos cumplirán funciones de apoyo y coordinación.*

*La ley determinará las entidades competentes para fijar las tarifas.*

*ARTÍCULO 368. La Nación, los departamentos, los distritos, los municipios y las entidades descentralizadas podrán conceder subsidios, en sus respectivos presupuestos, para que las personas de menores ingresos puedan pagar las tarifas de los servicios públicos domiciliarios que cubran sus necesidades básicas”.*

La piedra angular del nuevo modelo es la estratificación socioeconómica, definida como la base para la aplicación de los factores de subsidios y contribuciones en los servicios públicos domiciliarios y el instrumento técnico que permite clasificar la población de los municipios y distritos del país, a través de las viviendas y su entorno, en estratos o grupos socioeconómicos diferentes en 6 estratos, siendo 1 el más bajo y 6 el más alto.

La estratificación tiene por objeto materializar los criterios de solidaridad y redistribución del ingreso contemplados en el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios; facturar conforme a un estrato único el cobro de servicios públicos domiciliarios que recibe cada residencia; cobrar el impuesto predial unificado; dirigir eficientemente la inversión social a la población que verdaderamente la necesita (a través del SISBEN, mediante asignación de subsidios a las familias, pago diferencial de matrículas y pensiones de educación pública, etc.) y; conceder subsidios a los sectores menos favorecidos de la población y recaudar las contribuciones de los estratos superiores.

Sobre este particular es necesario señalar, que de conformidad con lo dispuesto en el numeral 1° del artículo 101 de la Ley 142 de 1994, "Es deber de cada municipio clasificar en estratos los inmuebles residenciales que deben recibir servicios públicos. Y es deber indelegable del alcalde realizar la estratificación respectiva." Al respecto es importante traer a colación, lo señalado por la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios a través del Concepto 377 de junio 14 de 2018, en el que se indicó lo siguiente:

*"5.2. Reclamaciones Individuales. El artículo 6 de la Ley 732 de 2002 establece que toda persona o grupo de personas podrá solicitar en cualquier momento y por escrito, la revisión del estrato urbano o rural que le haya sido asignado. Las solicitudes de revisión se presentarán ante la alcaldía del municipio donde se encuentre ubicado el bien inmueble.*

*La alcaldía del municipio o distrito donde se encuentre ubicado el bien atenderá y resolverá en primera instancia las reclamaciones. Si con la decisión tomada por la alcaldía la persona o grupo de personas que reclaman continúan inconformes, podrá interponerse recurso de apelación que se surtirán ante el Comité Permanente de Estratificación del respectivo municipio o distrito. La instancia competente deberá resolver el reclamo en un término no superior a dos (2) meses, de lo contrario operará el silencio administrativo positivo.*

*Aunque la ley 732 no lo precisa, debe entenderse que los dos meses se aplican tanto para el reclamo ante la alcaldía, como para resolver el recurso de apelación por parte del Comité Permanente de Estratificación, y en ambas instancias opera el silencio positivo.*

*Una vez resueltos por la alcaldía municipal y por el Comité Permanente de Estratificación los recursos de reposición y de apelación, queda agotada la vía gubernativa y si quien reclama no se encuentra satisfecho con las decisiones, puede acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo para impugnar el acto mediante el cual se adoptó la estratificación.*

*(...)*

*5.4. Reclamación hecha por el usuario ante el Comité Permanente de Estratificación para buscar un cambio de estrato. De conformidad con el artículo 6 de la ley 732 de 2002, los usuarios de los servicios públicos domiciliarios que se encuentren inconformes con la estratificación realizada en su municipio, pueden presentar por escrito una solicitud de revisión del estrato que les ha sido asignado.*

*Dicho reclamo será resuelto en primera instancia por el alcalde municipal, y la segunda instancia se tramitará ante el Comité Permanente de Estratificación. Si ante el reclamo del usuario se presenta cambio de estrato, no es procedente el reconocimiento del mayor valor pagado toda vez que la empresa estaba aplicando un acto administrativo, el cual goza de presunción de legalidad. Esto es, que se entiende expedido conforme a derecho, mientras los jueces competentes no desvirtúen dicha presunción mediante una sentencia judicial.*

*En el entendido de que la empresa aplicó la estratificación conforme al decreto de asignación de estratificación, los cobros realizados de dicha forma se ajustan a derecho y no constituyen cobros irregulares por parte de la empresa. Adicionalmente, es conveniente tener en cuenta que la revocatoria,*

*derogatoria o decaimiento de los actos administrativos suerte efectos hacia el futuro, sin afectar relaciones jurídicas anteriores:*

*En aquellos casos en donde se presente un cambio de metodología, si al aplicar la nueva metodología la estratificación socioeconómica asignada se ve alterada, es obligación de las empresas hacer los ajustes necesarios para aplicar la estratificación vigente.*

*Si la empresa aplicó correctamente tanto el decreto anterior como el que modificó la estratificación, no procederían reclamos por parte de los usuarios y en consecuencia tampoco habría lugar a devoluciones de sumas a los usuarios por este concepto.*

*Ahora bien, en aquellos casos en que de conformidad con el párrafo 1o del artículo 10 de la Ley 505 de 1999, las empresas prestadoras de servicios públicos domiciliarios apliquen de manera incorrecta los decretos de adopción de la estratificación y le facturen a un usuario en estrato superior al que le corresponde, están obligadas a devolver en la siguiente facturación los mayores valores cobrados.*

*Los términos 'en la siguiente facturación' deben entenderse referidos a la facturación subsiguiente a la fecha en que la empresa aplicó de manera irregular el decreto de estratificación, es decir, que la disposición citada releva al usuario de la obligación de presentar el reclamo ante la empresa, por lo que no es procedente en tales casos la aplicación del término de cinco (5) meses que señala el artículo 154 de la ley 142 de 1994. En otros términos, lo que en el artículo 152 ibídem es derecho del usuario presentar reclamos, en la Ley 505 de 1999 es un deber para la empresa hacer la corrección de manera inmediata.*

*En suma, en los casos de incorrecta aplicación de los decretos de adopción de la estratificación es la propia ley la que le impone a la empresa la obligación de modificar el estrato por haber incurrido en un error de derecho y por lo tanto debe reconocer al usuario el mayor valor cobrado durante el tiempo en que permanezca en el estrato más alto.*

*Es conveniente aclarar que, si la facturación se efectúa con fundamento en un estrato inferior al que le corresponde al usuario, no se le puede cobrar a éste ningún valor adicional al inicialmente facturado”.*

## 6.2. Caso concreto.

A través de la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, expedida por el Alcalde Municipal de Valledupar, a la vivienda de la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, ubicada en la carrera 23ª 3N-25 Quintas del Country se le modificó el estrato socioeconómico del número 5 al número 4 (fls. 4-7).

No obstante, mediante la Resolución No. 000307 de 10 de marzo de 2014, el Alcalde del Municipio de Valledupar, en atención a unos reclamos de estrato, resuelve modificar el estrato de toda la manzana que conforma el conjunto cerrado Quintas del Country ubicado en la carrera 22ª 3NBIS N°15-52 de Valledupar, cambiando del número 4 al número 5, por las siguientes razones:

*“Como resultado de la evaluación técnica realizada por parte del Profesional Universitario de la Oficina de Planeación Municipal, con la veeduría y apoyo*



*del Comité Permanente de Estratificación, se pudo establecer que en algunos lados de manzana se ratifican los estratos porque las variables tomadas en campo se mantienen iguales a las incorporadas en la base de datos; asimismo, se encontró que en otros lados de manzana, es necesario modificarles el estrato porque las características de las viviendas y del entorno han sufrido cambios con respecto a las consignadas en la base de datos; a su vez, se asignaron estratos nuevos desarrollos urbanísticos, ya que se han construido viviendas en los lados de manzana existentes, los cuales anteriormente no tenían viviendas, y por último, se pudo verificar que algunas viviendas tienen características notablemente superiores o inferiores a las que predominan en las demás viviendas del mismo lado de manzana, por lo tanto, estas se consideran como viviendas atípicas positivas o negativas. Lo anterior se puede verificar en el informe del trabajo de campo realizado el día 1 de enero al 31 de enero de 2014”.*

La Resolución 02 de 20 de octubre de 2014 por la cual el Presidente del Comité Permanente de Estratificación del Municipio de Valledupar resolvió el recurso de apelación interpuesto por la actora, ratificó la decisión de la Alcaldía Municipal contenida en la Resolución No. 307 de 10 de marzo de 2014, y solicitud de revisión de estratificación de viviendas del conjunto cerrado Quintas del Country, considerando que: *“la Resolución No. 307 DE 10 de marzo de 2014, expedida por el Alcalde, en algunos casos le ratifica el mismo estrato y en otros, le modifica el estrato por detectar que no han sido registrados en la base de datos los cambios de las características de las viviendas o de su entorno, ocurridos desde que la estratificación se adoptó por decreto”.*

De lo anterior, la Sala deduce que la estratificación efectuada en el año 2014 a la vivienda de la demandante adoptada por el Alcalde Municipal de Valledupar en la Resolución No. 000307 fue el producto de una actualización que incorporó la nueva información de las viviendas y de su entorno, información esta que se obtuvo del estudio técnico realizado por la Oficina Asesora de Planeación Municipal, con la veeduría y apoyo del Comité Permanente de Estratificación, de modo que los datos y la calificación del estrato efectuada en el año 2010 podía o no variar.

No obstante, la actora estima violados sus derechos al debido proceso y de defensa, por cuanto asegura que la administración municipal para modificar el estrato de su vivienda ubicada en el conjunto cerrado Quintas del Country de Valledupar, del número 4 al número 5 debió solicitar su autorización por escrito, teniendo en cuenta que ello implicaba la revocatoria de la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, la cual se constituye en un derecho adquirido.

Para la Sala, tal como lo consideró el *a quo* los cargos expuestos por la parte demandante resultan infundados por cuanto, según las pruebas obrantes en el proceso se tiene las decisiones administrativas por medios de las cuales se modificó el estrato socioeconómico de la vivienda de la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, obedeció a la obligación que recae sobre el ente territorial de resolver las reclamaciones de estrato y solicitudes de revisión de estratificación que en virtud del artículo 6 de la Ley 732 de 2002, puede interponer cualquier persona, como ocurrió en el presente caso, que aunque no fue la actora la que nuevamente presentara reclamo, sí procedieron así otros propietarios de viviendas del mismo conjunto residencial en el que se encuentra ubicada su inmueble.

De esta manera, se evidencia que el ente territorial al aplicar la metodología establecida por el Departamento Nacional de Planeación, necesaria para resolver

las solicitudes y reclamos de estratificación encontró que dentro del mismo conjunto residencial había viviendas con estratos diferentes, razón por la cual unificó el estrato de todo el conjunto estableciéndolo en el número cinco (5), en atención a la finalidad de la estratificación, la cual busca, precisamente, clasificar la población de una localidad en grupos sociales o estratos a partir de las características similares de las viviendas y su entorno inmediato.

Los actos demandados expresan concretamente las razones en las que se fundamenta dicha modificación, resaltando principalmente que para hacer la ratificación, modificación y/o asignación del estrato socioeconómico del conjunto residencial en el que se encuentra el inmueble de propiedad de la actora la oficina Asesora de Planeación y el Comité Permanente de Estratificación de Valledupar se ciñeron a la metodología establecida por el DNP cuya aplicación arrojó como resultado que el estrato del conjunto Quintas del Country, es 5, pues las características de las viviendas y del entorno variaron con respecto a las consignadas anteriormente en la base de datos. Luego, no se avizora vulneración de derecho fundamental alguno a la demandante.

Así mismo, debe precisarse también que el hecho de que la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, en esa oportunidad hubiera modificado el estrato del aludido inmueble, del número cinco al cuatro, no quiere decir que tal decisión sea inmodificable en el transcurrir del tiempo, pues las estratificaciones urbanas o rurales deben volverse a realizar, adoptar y aplicar en cualquier momento, por razones de orden natural o social o por incorrecta ejecución.

En este orden de ideas, en total coincidencia con los argumentos explicados por el Juez de primera instancia, se considera que en la presente actuación, no se imponía solicitarle autorización a la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, para modificar el estrato de su vivienda, toda vez que, en ningún momento el Municipio de Valledupar estaba revocando la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, pues solo cumplía su deber de resolver una solicitud de parte, y para ello tenía que realizar una nueva evaluación de las condiciones del bien inmueble, la cual aplicando la metodología establecida por la autoridad competente arrojó como resultado una notable variación de sus características y de su entorno que imponía modificar el estrato de su vivienda.

Conforme a lo anterior, se advierte que la expedición de los actos administrativos demandados, no traduce la ilegalidad de la Resolución No. 002697 de 23 de noviembre de 2010, toda vez que, para el momento en que se profirió, esta también fue fundamentada en los parámetros establecidos legalmente, quedando de esta manera sin piso la afirmación del apelante, referida a que la administración municipal debió iniciar la denominada acción de lesividad, si se tiene en cuenta que se trata de dos trámites administrativos totalmente distintos, que no atendían a lo ilegal de un acto administrativo, sino a la variación de las características del bien inmueble que permitían la modificación de la estratificación bajo los parámetros establecidos en las normas pertinentes y los protocolos dispuestos por la autoridad competente para el efecto, máxime cuando fue solicitado por personas interesadas y a quienes se les garantizó el derecho a la igualdad.

Finalmente, en lo que hace a la condena en costas, que incluye las agencias en derecho que correspondan a los gastos por concepto de apoderamiento dentro del proceso, se observa que en la sentencia de primera instancia se aplicó de manera restrictiva lo dispuesto en el artículo 365 del Código General del Proceso (CGP), por remisión expresa del artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA), al considerarse que se "condenará en

costas y agencias en derecho a la parte demandante, por cuanto fue la parte que resultó vencida en la presente actuación”, pues no estudió otros aspectos, sino que adoptó esa decisión con el único fundamento de que la norma en mención preceptuaba de manera inexorable la imposición de tal condena.

Al respecto, es preciso referirse a lo dicho por la Corte Constitucional respecto de la condena en costas a la luz del Código General del Proceso<sup>1</sup>, así:

La condena en costas no resulta de un obrar temerario o de mala fe, o siquiera culpable de la parte condenada, sino que es resultado de su derrota en el proceso o recurso que haya propuesto, según el artículo 365. Al momento de liquidarlas, conforme al artículo 366 se precisa que tanto las costas como las agencias en derecho corresponden a los costos en los que la parte beneficiaria de la condena incurrió en el proceso, siempre que exista prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley. De esta manera, las costas no se originan ni tienen el propósito de ser una indemnización de perjuicios causados por el mal proceder de una parte, ni pueden asumirse como una sanción en su contra. (Subraya de la Sala).

Conforme con este pronunciamiento de la Corte Constitucional, la condena en costas, en los términos previstos en el artículo 365 del CGP, surge de la derrota de una parte en el proceso o de la decisión desfavorable del recurso interpuesto con independencia de las causas de la decisión desfavorable, lo que deja en evidencia el criterio objetivo adoptado por el ordenamiento procesal civil.

No obstante, lo anterior no obsta para que se exija “prueba de su existencia, de su utilidad y de que correspondan a actuaciones autorizadas por la ley”, tal como lo ha establecido de manera reiterada el Consejo de Estado, señalando que la regla que impone la condena en costas (regla nro. 1, 3, 4 y 5) «debe analizarse en conjunto con la regla del numeral 8, que dispone que “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación” »<sup>2</sup>

Así entonces, atendiendo el tenor literal del 365 del CGP, en principio, la parte vencida en el proceso o en el recurso “tendría que ser condenada a pagar las costas de ambas instancias”. “Sin embargo, tal circunstancia está sujeta a la regla del numeral 8, según la cual solo habrá lugar a condenar en costas cuando, en el expediente, aparezcan causadas y, siempre y cuando, estén probadas<sup>3</sup>, es decir, se reconoce como requisito específico para que haya lugar a la condena en costas que efectivamente se hayan causado y que la parte interesada haya aportado los medios de prueba idóneos que acrediten tal hecho.

En el caso *sub examine*, la sentencia de primera instancia negó las pretensiones de la parte demandante, es decir, en principio, por ser la parte vencida tendría que ser condenada en costas (gastos o expensas del proceso y agencias del derecho),

<sup>1</sup> Cfr. la sentencia C-157/13, M.P. Dr. Mauricio González Cuervo, en la que se declaró exequible el parágrafo único del artículo 206 de la Ley 1564 de 2012, por medio de la cual se expide el Código General del Proceso y se dictan otras disposiciones, bajo el entendido de que tal sanción -por falta de demostración de los perjuicios-, no procede cuando la causa de la misma sea imputable a hechos o motivos ajenos a la voluntad de la parte, ocurridos a pesar de que su obrar haya sido diligente y esmerado.

<sup>2</sup> Consejo de estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente: Dr. JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ, abril 5 de 2018. Radicación: 760012333000201200430-01 (21873). Demandante: RESTREPO & LONDOÑO ASESORES TRIBUTARIOS Y JURIDICOS S.A. En este mismo sentido las sentencias del 19 de mayo de 2016, radicados Nros. 20616 y 20389, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia, en las que se reiteró el criterio de la Sala expuesto en sentencia complementaria del 24 de julio de 2015, radicado Nro. 20485, C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia.

<sup>3</sup> Cfr. la sentencia del 24 de julio de 2015, radicado Nro. 20485, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

pero, se tiene que al efectuar la valoración de las pruebas obrantes en el proceso, no existe ninguna que acredite causación de expensas distintas a los gastos ordinarios del proceso, razón que al margen de la conducta de las partes sugiere que no procede su imposición al vencido.

En vista de lo anterior, estima la Sala que ha de confirmarse parcialmente la sentencia de primera instancia, que negó las súplicas de la demanda, ya que no se desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados, y se revocará la condena en costas, que incluye las agencias en derecho, impuesta a la parte demandante, de conformidad con los argumentos que anteceden.

Por lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Cesar, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

PRIMERO: Confírmase parcialmente la sentencia proferida el 9 de octubre de 2017 por el juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Valledupar, que negó las súplicas de la demanda incoada por la señora SOFÍA BONETT RAMÍREZ, conforme a lo expuesto en la parte motiva.

SEGUNDO: Revócase el numeral segundo de la parte resolutive del fallo apelado, que condenó en costas a la parte demandante.

TERCERO: Sin condena en costas en esta instancia.

CUARTO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen.

Notifíquese y cúmplase.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha, según Acta No. 096.

  
DORIS PINZÓN AMADO  
Magistrada

  
CARLOS ALFONSO GUÉCHA MEDINA  
Magistrado

  
JOSÉ ANTONIO APONTE OLIVELLA  
Magistrado