**

# República de Colombia

**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**

**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL CIRCUITO**

**Medellín, Dos (02) de Marzo de dos mil veinte (2020)**

Tipo de Proceso: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Demandante: MARÍA ADELAIDA MEJÍA VILLA

Demandada: FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE

MEDELLÍN – FONVALMED

Radicado: 05001-33-31-001-2015-1144-00

Sentencia N°: 008

|  |
| --- |
| **Tema**: NEGAR PRETENSIONES / CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN / COSA JUZGADA |

La señora **MARÍA ADELAIDA MEJÍA VILLA** por conducto de apoderado judicial, en ejercicio del medio de control de **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO - IMPUESTOS**, instaura demanda en contra del **FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN – FONVALMED** para que previos los trámites de rigor, en sentencia se hagan las siguientes o similares:

**I. ANTECEDENTES PROCESALES**

1. **PRETENSIONES**.- La actora solicita lo siguiente**:**

**PRINCIPALES.**

***“Primero:*** *Se declare la nulidad de la Resolución No. 094 de 2014, por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización.*

***Segundo:*** *Se declare la nulidad del Acto Administrativo Definitivo No. 27360, por medio del cual, se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la demandante, y, en consecuencia de todos los actos administrativos de trámite que le anteceden.*

***Tercero:*** *A título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución de todas las sumas canceladas por los demandantes por concepto de contribución de valorización, las cuales, deberán ser indexadas a la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso judicial.*

**SUBSIDIARIAS.**

***Primero:*** *De no declararse la nulidad de la Resolución No. 094 de 2014 y el Acto Administrativo Definitivo No. 27360, se solicita señor Juez, que se recalcule el Beneficio Teórico Unitario (BTU) y los correspondientes factores (de movilidad, de edificabilidad, de seguridad, etc.) respecto del inmueble objeto de la contribución de valorización.*

***Segundo:*** *Que con ocasión al recaudo del Beneficio Teórico Unitario (BTU) y de sus correspondientes factores, se decrete la disminución del valor de cobro de la contribución de valorización, de acuerdo a los cálculos demostrados en el transcurso del proceso y las pruebas allegadas.*

***Tercero:*** *Como consecuencia de la disminución del valor de cobro de la contribución de valorización, a título de restablecimiento del derecho, se ordene la devolución de las sumas pagadas por los contribuyentes que excedan del recalculo ordenado en la sentencia correspondiente, indexadas a la fecha de la providencia que ponga fin al proceso judicial”.*

1. **HECHOS.**

El apoderado de la parte demandante afirma que, mediante la Resolución No. 0725 de 2009, la cual fue modificada por las Resoluciones No. 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014, se decretaron obras susceptibles de financiarse total o parcialmente con la contribución de valorización; además, que el 22 de septiembre de 2014 se expidió la Resolución No.094 *“por medio de la cual, se distribuye la contribución de valorización del proyecto valorización El Poblado”*.

Por otro lado, indica que la señora María Adelaida Mejía Villa es propietaria del 50% del inmueble identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 936607 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Medellín, Zona Sur, con dirección catastral Calle 004 – 012 – 130 – 0007 de Medellín, y que el mismo, se encuentra dentro del área de influencia de la zona susceptible de la contribución de valorización.

Argumenta, que por intermedio de comunicación oficial, el Fondo de Valorización de Medellín le informó a la hoy demandante, sobre la propuesta de plazo y valor mensual a pagar por dicho tributo. En ese mismo sentido, la señora Mejía interpuso recurso de reposición el día 27 de octubre de 2014, solicitando la realización del estudio técnico de los factores aplicables a los predios de propiedad del contribuyente, con el fin de establecer los criterios determinantes de mayor valor del inmueble por la ejecución de las obras, los factores aplicados por el predio, y demás elementos que fijan la contribución.

Y, manifiesta que el Acto Administrativo Definitivo, emitido por el Fondo de Valorización de Medellín, resolvió no acceder a las pretensiones del recurso, y en consecuencia no repuso, ni aclaró, ni modificó la Resolución No. 094 del 22 de septiembre de 2014, la cual, distribuye el valor de la contribución del proyecto de valorización El Poblado.

1. **FUNDAMENTOS DE DERECHO.**

Invoca como normas violadas la Constitución Política en sus artículos 13, 29, 58, 83, 189 numeral 11° y 338; los artículos 2, 3, 5, 66, 68, 69, 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – Ley 14337 de 2011; el artículo 10 del Código Civil, y demás normas concordantes o afines con las señaladas.

En sus argumentos, esgrime que los conceptos de violaciones o razones de derecho sobre los que versa este medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, corresponden a las siguientes:

1. La nulidad de la **Resolución No. 094 de 2014**, distribuidora de la contribución de valorización y del **Acto Administrativo Definitivo No. 27360**, *“por medio del cual se resuelve el recurso de reposición interpuesto por la demandante”*, **por infracción de la norma en que debían fundarse**, en cuanto a la notificación de los mismos:

Esboza conforme a la Sentencia de Constitucionalidad No. 037 de 2000, proferida por la H. Corte Constitucional que, la unidad del sistema jurídico, y su coherencia y armonía, dependen de la característica de ordenamiento de tipo jerárquico de que se reviste. Atendiendo al criterio jerárquico, como aquél en que las normas de rango superior, con la Carta Fundamental a la cabeza, sean la fuente de validez de las que les siguen en dicha escala jerárquica, y, las de inferior categoría, deben resultar acordes con las superiores, y desarrollarlas en sus posibles aplicaciones de grado más particular, para así poder garantizar la coherencia interna del ordenamiento jurídico. Y, es por ello, que la Ley como fuente principal del Derecho, y la jurisprudencia y la doctrina como fuentes auxiliares, han definido métodos de solución de conflictos normativos denominados “antinomias”, las cuales se deben fijar basadas en las reglas establecidas para el efecto.

Avizora que para el caso *sub examine*, con la expedición de la Resolución distribuidora de la contribución de valorización No. 094 de 2014, emitida por el Fondo de Valorización de Medellín, nace a la vida jurídica un acto administrativo, que si bien en principio es de carácter general, también contempla efectos de carácter particular y concreto, puesto que dicho acto distribuye la contribución que se traduce en una carga económica soportada por un grupo específico de ciudadanos contribuyentes que reportan un beneficio en los bienes inmuebles que se encuentran dentro del área de influencia de la misma, tal y como lo menciona la Sentencia del 01 de noviembre del H. Consejo de Estado, sección cuarta, con ponencia de la Doctora Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez, la cual establece:

*“… la resolución que liquida y distribuye la contribución de valorización es un acto de carácter general en relación con esa distribución* ***y de carácter particular en lo que tiene que ver con la asignación directa e individual que hace*** *al demandante…”*

Expone que se evidencia un conflicto de normas con respecto a la Notificación del Acto Administrativo particular, debido a que según lo preceptuado en los artículos 66 y 67 del CPACA, dicha notificación debe efectuarse de forma Personal, y conforme a lo dispuesto en el artículo 48 del Estatuto de Valorización de Medellín (Acuerdo No. 58 de 2008), se establece que la forma notificación de la Resolución Distribuidora, debe llevarse a cabo por Edicto. Y, con base a lo anterior, afirma que en estos casos, el Operador Jurídico debe optar por darle prevalencia al criterio jerárquico normativo sobre el criterio de especialidad, aun mas cuando el Acuerdo expedido por el Concejo de Medellín **es considerado de naturaleza administrativa,** mientras que la Ley 1437 de 2011 **es expedida por el Máximo Órgano de representación popular, el Congreso de la República, y por ende, es un instrumento legal y no administrativo.**

1. La nulidad del **Acto Administrativo Definitivo No. 27360**, por la violación al derecho fundamental a la Igualdad, y **por infracción a la norma en que debía fundarse**:

Se basa en el derecho fundamental del artículo 13 de la Constitución Política y la Sentencia C – 818 de 2010 de la Corte Constitucional, para especificar que el principio de igualdad no significa que se trate de un precepto constitucional vacío, sino de un mandamiento de tratamiento igual que obliga a dar el mismo trato a supuestos de hecho equivalente, siempre que no existan razones suficientes para otorgarles un trato diferente, del mismo modo el principio de igualdad también comprende un mandato de tratamiento desigual que obliga a las autoridades públicas a diferenciar entre situaciones diferentes. Lo dicho anteriormente, lo complementa invocando principios del Estatuto Tributario Nacional como el del Espíritu de Justicia del artículo 683, bajo el entendido de, que la aplicación recta de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y el principio plasmado en el artículo 745 ibídem, el cual profesa que las Dudas provenientes de vacíos probatorios se resuelven a favor del Contribuyente. Todo esto, para decir que es una clara violación al principio de igualdad el hecho que otros sujetos pasivos de la contribución de valorización, propietarios de inmuebles que hacen parte del mismo conjunto residencial del demandante, obtengan respuestas diferentes de la entidad administrativa (FONVALMED), concediendo las pretensiones a unos y desconociendo las pretensiones a otros, siendo aún más clara la violación, cuando se logra apreciar que dicha incongruencia administrativa también se presenta en comuneros del mismo bien, siendo un contrasentido acceder a las pretensiones del 50% de propiedad del inmueble y no accediendo a las pretensiones del otro 50% del mismo inmueble, contrariándose las unas con las otras.

1. La nulidad del **Acto Administrativo de carácter particular** por una **falsa motivación** – Error en el cálculo del Beneficio Teórico Unitario (BTU) y uso de proformas para la redacción de la respuesta:

Propone el análisis sustancial del Acto Administrativo No. 094 de 2014, ante la necesidad de advertir algunos errores en el cálculo de la contribución que afectan al predio y al beneficio local sobre el mismo.

Hace una apreciación frente al Acuerdo No. 58 de 2008 (Estatuto de Valorización de Medellín), ya que en su artículo 1° se establece que la naturaleza jurídica del mismo, es un *“gravamen real que recae sobre la propiedad inmueble que se beneficie o se ha de beneficiar con la ejecución de obras de interés público dentro del territorio del Municipio de Medellín”*, a su vez, el artículo 3° ibídem contempla como hecho generador del mismo, *“la ejecución de una obra o un conjunto de obras de interés público, que reporten un beneficio a la propiedad inmueble”*, asimismo, se precisa en el artículo 5° que el sujeto pasivo son aquéllos *“que reciban o recibirán un beneficio como consecuencia de la ejecución de la obra”*; y, para saber si realmente existe o no un beneficio, es necesario determinar “el mayor valor económico que adquieren o han de adquirir los predios y/o inmuebles por la ejecución de una obra o conjunto de obras de interés público”*,* de acuerdo con lo plasmado en el artículo 7° ibídem.

Aclara, entonces, que para que se cumplan los elementos esenciales antes mencionados, se debe percibir un beneficio local, el cual está calculado por medio de la metodología de doble avalúo por muestreo; sin embargo, al analizar los datos que dan origen a la contribución de valorización del predio, tenemos que, el Beneficio Teórico Unitario (BTU) asignado a la propiedad es de 4.132,758, es un valor que no tiene consistencia con la realidad, debido a que está ubicado sobre la vía Las Palmas y no cuenta con ningún acceso directo a las áreas objeto de la contribución de valorización. Y, que igualmente se evidencia una inconsistencia en la escogencia de los puntos aledaños que se utilizaron para realizar el cálculo del BTU. Los puntos 561 y 566, tomados del estudio realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, aunque cercanos al predio, no tienen ninguna relación con el acceso al mismo, puesto a que estos dos puntos se encuentran sobre la Calle 6, que resulta ser una calle cerrada.

Por todo lo anteriormente expuesto, considera se considera que se configura la falsa motivación del acto administrativo demandado, pues, como se puede apreciar en el estudio realizado por la Lonja de Propiedad Raíz, no se percibe un beneficio local por las obras realizadas en el municipio de Medellín, considerando que los puntos que afectan al predio objeto de la contribución, no generan un mayor valor en el cálculo del método avalúo por muestreo aplicado por la Resolución Distribuidora de la contribución mencionada.

**TRÁMITE.**

La demanda se presentó el 25 de septiembre de 2015, por medio de auto del día nueve (09) de diciembre de 2015 se inadmitió la misma de conformidad con lo preceptuado en el artículo 170 del CPACA., por ende, el día 18 de diciembre de 2015 se presentó memorial de subsanación de requisitos y, por auto del Veintitrés (23) de febrero de 2016 se admitió la demanda y se dispuso su notificación personal al demandado, así como al Agente del Ministerio Público, y a la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (fl. 219).

Mediante memorial radicado el día 22 de abril de 2016, el Fondo de Valorización de Medellín allegó respuesta frente a la solicitud de medida cautelar (fls. 228 a 245) y por auto del 02 de mayo de 2016 se negó la suspensión provisional de los efectos del Acto Administrativo Definitivo No. 27360 solicitada por la parte actora (fls. 251 a 253), y el día 05 de julio de 2016 se radicó escrito de contestación de demanda (fls. 255 a 277).

Por intermedio de memorial del día 22 de julio de 2016, el apoderado demandante solicitó la acumulación de procesos con el del señor Juan Carlos Bedoya Vélez, que estaba siendo adelantado en el Juzgado 24 Administrativo Oral bajo el radicado 05001333302420150121300 (fl. 330 a 331), por ende, por auto del 28 de septiembre de 2016 se requirió al apoderado demandante para que informe al Despacho con precisión en qué estado se encuentra el proceso que está siendo tramitado en otro Despacho, con base al artículo 150 del CGP (fl. 332), e indica el apoderado demandante que el proceso bajo el radicado en mención, se encuentra fijada fecha para realización de audiencia inicial el día 09 de agosto de 2016, esto, conforme a memorial presentado el día 06 de octubre de 2016 (fls. 333 a 351), y por auto del 02 de noviembre de 2016 se negó la acumulación de procesos, por el motivo de que el Juzgado 24 Administrativo Oral ya había fijado fecha para audiencia inicial, y basado en lo dicho en el numeral 3° del artículo 148 del CGP, *“las acumulaciones en los procesos declarativos procederán hasta antes de señalarse fecha y hora para la audiencia inicial”* (fl. 352).

Mediante traslado secretarial del 02 de marzo de 2017, se puso en conocimiento de la parte actora las excepciones propuestas, quien se pronunció al respecto el día 03 de marzo de 2017 (fls. 354 a 362). Así, continuando con el trámite se fijó fecha para llevar a cabo audiencia inicial a través de providencia del 03 de abril de 2017, para el 15 de junio de 2017 a las 3:00 p.m., y la misma se llevó a cabo conforme a la fecha y hora y establecida, tal y como consta en el acta (fl. 367).

En la audiencia inicial se saneó el proceso, y se declaró como próspera la excepción de Cosa Juzgada, por lo que, la parte demandante presentó recurso de apelación, y el mismo se concedió en el efecto suspensivo; por medio de Oficio No. 1044 del 27 de junio de 2017 se remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Antioquia, y a través de Auto Interlocutorio No. SPO –578- Ap del 26 de septiembre de 2017, el Tribunal revocó la decisión de la prosperidad de la excepción de Cosa Juzgada, advirtiendo que debe ser resuelta en sentencia (fls. 370 a 372).

Ésta Agencia Judicial profirió auto cumpliendo la decisión del Tribunal el día 17 de octubre de 2017 (fl. 375), fijó fecha para continuar con la audiencia inicial el día 12 de febrero de 2018 a las 9:30 am, por auto del 09 de noviembre de 2017 (fl. 376), y la misma se llevó a cabo, dando cuenta de ello el acta suscrita, llevándose a cabo la fijación del litigio, se agotó la etapa conciliatoria, se decretaron las pruebas y se dispuso prescindir de las audiencias de pruebas y de alegaciones y fallo por considerarlas innecesaria, ordenándose en ese sentido el traslado de la prueba testimonial de los Juzgados 17 y 34 Administrativos Orales a cargo de la parte demandada (fls. 377 a 378). Una vez puestas en conocimiento las pruebas por auto del 28 de junio de 2018 (fl. 395), se cerró el debate probatorio y se corrió traslado para presentar alegaciones y rendir el concepto el Ministerio Público, en auto del 26 de julio de 2018 (fl. 396).

Allegados los alegatos de conclusión de las partes y sin observar ninguna causal de nulidad en lo actuado, se procede entonces a entrar el expediente a Despacho para tomar la decisión de fondo.

1. **POSICIÓN DEL DEMANDANDO.**

La parte demandada se pronuncia frente a la demanda oponiéndose a que prosperen las pretensiones de la demanda, ya que las Resoluciones 094 de 2014 y 27360 de 2015 fueron expedidos por el Director General del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín -FONVALMED-, en uso de sus facultades legales de conformidad con los Decretos Municipales 104 del 22 de enero de 2007, 1364 y 1525 de 2012; actos administrativos que se expidieron conforme a la regulación establecida para ello en el acuerdo 058 de 2008 sin menoscabar derechos fundamentales, ni mucho menos desconociendo precedentes normativos o jurisprudenciales, así mismo, ajustados a los estudios técnicos que dan muestra del beneficio real y su posterior distribución mediante la enunciada resolución.

Aduciéndose que la acción no está llamada a prosperar ya que el actuar de la demandada ha estado enmarcado principalmente en la Constitución Política y demás Leyes relacionadas con la materia, es decir, es una acción garante del principio del debido proceso y atendiendo los lineamiento legales y técnicos que dieron lugar a la distribución de la contribución de valorización del proyecto Valorización El Poblado.

Solicito por tanto, se desestimaran la pretensión de declarar nulas las enunciadas resoluciones, pues no existe causal de nulidad del acto administrativo por cuanto está ajustada a derecho.

Propone como **EXCEPCIONES** las siguientes;

* **AUSENCIA DE VIOLACIÓN DE UNA NORMA SUPERIOR**: Tal como se precisó en las razones de orden jurídico, los actos administrativos atacados, resisten un verdadero juicio de legalidad y responden a una actuación eminentemente reglada.
* **INEXISTENCIA DE CAUSAL DE NULIDAD:** Los actos administrativos demandados fueron expedidos por los funcionarios competentes de conformidad con las normas constitucionales y legales, sin que se haya configurado ninguna causa que genere la nulidad de los mismos.
* **BUENA FE:** Yaque la demandada siempre ha actuado de buena fe y en cumplimiento de la constitución y la Ley.
* **COSA JUZGADA:** Señalándose que en relación a la legalidad de la Resolución 094 de 2014 existe un pronunciamiento judicial del Juzgado 2° Administrativo del Circuito de Medellín, en Acción de grupo radicado 05001 33 33 002 2015 00192 00 cuyo asunto fue la NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN N° 94 de 2014, Mediante la cual se distribuyó la contribución de valorización del Poblado, encontrándose, que el acto administrativo atacado se encontraba ajustado a la normatividad que regula la materia para el caso concreto, el cual, es el Acuerdo 058 de 2008.
* **INEPTITUD SUSTANTIVA DE LA DEMANDA:** Advirtiéndose que, la demanda versa sobre un acto jurídico que involucra un inmueble gravado con la contribución de valorización, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 936607, sobre el cual, no existe el derecho de propiedad del demandante en un 100%, por lo que, el recurso y la Resolución No. 27360 de 2015, no comprende la totalidad de los propietarios del bien inmueble y tampoco la totalidad de la contribución asignada a cada uno de los propietarios.

1. **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

**5.1. PARTE DEMANDANTE.**

Arguye la demandante que en efecto si existe violación a una norma superior, toda vez que tal y como se ha mencionado a lo largo de este proceso judicial, con la expedición de la resolución distribuidora de la contribución de valorización número 094 de 2014 por el fondo de valorización de Medellín, nace a la vida jurídica un acto administrativo, que si bien en principio es de carácter general, también contempla efectos de carácter particular y concreto, puesto que dicho acto distribuye la contribución que se traduce en una carga económica soportada por un grupo específico de ciudadanos contribuyentes que reportan un beneficio en los bienes inmuebles que se encuentren dentro del área de influencia de la misma; en consecuencia, tal acto administrativo de carácter particular debía notificarse de forma personal.

Así mismo, hay existencia de las siguientes causales de nulidad: (i) Infracción de la norma en que debía fundarse; (ii) Desconocimiento del derecho de audiencia y defensa; y (iii) Falsa motivación. Igualmente, indica que puede existir violación al principio de igualdad en el momento en que otros sujetos pasivos de la contribución de valorización, propietarios de inmuebles que hacen parte del mismo conjunto residencial del demandante, copropietarios todos de las mismas zonas comunes a prorrata del área del inmueble, recurrentes todos ante FONVALMED con los mismos hechos, argumentos y las mismas pretensiones, obtengan respuestas diferentes de la entidad administrativa, concediendo las pretensiones a unos y desconociendo las pretensiones de otros. Haciendo ello más clara aun la violación, cuando se logra apreciar que esa incongruencia administrativa también se presenta en comuneros del mismo bien inmueble, generando un contrasentido si se accede a las pretensiones del 50% de propiedad del inmueble v no accediendo a las pretensiones del otro 50% del mismo bien inmueble.

Solicita se sirva decretar la nulidad de los actos administrativos demandados, pues se presentan los presupuestos para tal fin.

**5.2. PARTE DEMANDADA.**

Afirma la parte que los actos atacados son legales y que gozan de plenos efectos jurídicos ya que se ciñeron al Acuerdo 58 de 2008, aplicados por FONVALMED a través de la Resolución Distribuidora No. 094 de 2014 en donde se tomaron los diferentes resultados producidos con la aplicación de las metodologías estadísticas, matemáticas y técnicas, incluyendo el estudio del valor de la tierra, el estudio socioeconómico y el cálculo del beneficio, es decir que la fijación de la tarifa de la contribución se llevó a cabo por parte de la Administración Municipal en desarrollo del sistema y los métodos previamente fijados, los cuales, como ya se dijo, no necesariamente deben ser desarrollados de manera específica o detallada por el órgano de representación popular, so pena de invadir la competencia que le asiste al Ejecutivo Municipal, como lo es el desarrollo de los parámetros establecidos -sistema y método- para la fijación de la tarifa.

Se ratifica en los argumentos expuestos en la respuesta, y hace un análisis de las pruebas practicadas, concluyendo que el procedimiento utilizado por la administración para aplicar la valorización, se practicó mediante estudios idóneos afectados por personal capacitados para tal fin, por lo que solicita declarar probadas las excepciones planteadas, y en consecuencia se rechacen las pretensiones de la demanda instaurada, en el proceso de la referencia, condenando a la demandante a cancelar las costas del proceso.

**CONSIDERACIONES**

1. **PRESUPUESTOS PROCESALES**

**- COMPETENCIA:** Este Despacho es competente para conocer del presente asunto en primera instancia, en virtud de lo preceptuado por el numeral 3° del artículo 155 de la Ley 1437 de 2011.

**- LEGITIMACIÓN:** No existe duda pues ambas partes acuden en ejercicio del derecho de postulación; encontrándose legitimado por ACTIVA la demandante al considerarse afectada por la Resolución y Actos Administrativo atacados y por PASIVA, la entidad accionada pues es quien expide las actuaciones. Además, ambas partes actúan en ejercicio del derecho de postulación a través de sus apoderados judiciales debidamente constituidos.

- **REQUISITOS Y TRÁMITE:** La demanda reúne los requisitos de los artículos 161 y S.s. de la Ley 1437 de 2011. Y se impartió el trámite regulado en el Título IV, artículos 168 y siguientes del CPACA.

**- NULIDADES:** No avizora el Despacho nulidad alguna que deba declarase en este momento procesal.

- **CADUCIDAD:** No opera para el caso concreto, pues desde el momento en que se conoció el acto administrativo por la parte demandante que fue el 01 de julio de 2015, hasta la fecha en que se presentó la demanda, que fue el 25 de septiembre de 2015, no habían transcurrido los cuatro (4) meses que establece la Ley, faltando un mes y cinco días para ello.

**- AGOTAMIENTO DE LOS RECURSOS:** Se encuentran debidamente agotados, conforme lo establecen los artículos 74 y S.s. y 161 del CPACA., pues en el caso sub examine, el acto administrativo atacado definitivo No. 27360 del 19 de junio de 2015 como respuesta a un recurso de reposición, en su artículo cuarto dispuso que contra el mismo no procedía recurso de reposición (fls. 56-80) quedando debidamente concluido el procedimiento en la jurisdicción administrativa.

- **REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD:** No opera conforme al parágrafo 1 del artículo 2, del Decreto 1716 de 2009, por tratarse de asuntos que versan sobre conflictos de carácter tributario.

1. **EXCEPCIONES.**

Conforme a lo manifestado en la Audiencia Inicial, las excepciones formuladas por la parte demandada se resolverán con el fondo del asunto.

1. **PROBLEMA JURÍDICO.**

El problema jurídico se centra en determinar, si hay o no lugar a declarar la nulidad de la Resolución No. 094 del 22 de septiembre de 2014, expedida por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín FONVALMED, mediante la cual, se distribuyó la contribución por valorización del Proyecto de Valorización El Poblado, así como la Resolución No. 27360, mediante la cual se resolvió un recurso de reposición, por haber incurrido en una violación a las normas citadas; o si a contrario sensu, como lo alega la demandada, la actuación se encuentra conforme al ordenamiento jurídico, debiendo a su juicio denegase las pretensiones de la demanda.

1. **MARCO JURÍDICO**
   1. **De la Contribución de Valorización**

Desde su creación, la Valorización fue introducida como una figura bajo la denominación de “impuesto”, la cual, consiste desde aquel entonces, como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, esto, conforme al precepto normativo que introdujo la Ley 25 de 1921 “por el cual se crea el Impuesto de Valorización”, y que en sus artículos 3°, 4° y 8° establece el concepto de valorización, la forma de tasación del impuesto y la temporalidad con la que puede regir dicho impuesto, de la siguiente manera:

***“ARTÍCULO 3°.-*** *Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras”.*

***ARTÍCULO 4º.-****La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas.*

***ARTÍCULO 8º.-****El impuesto regirá por el tiempo que sea necesario, para que con su producto se realicen totalmente las obras materia de su creación; y si para la conservación y sostenimiento de las obras se hicieren precisos gastos ulteriores, se hará la tasación proporcional al del impuesto que se haya de continuar cobrando con tal objeto”.*

Y, el artículo 12 estipula que las entidades territoriales facultadas para decretar la ejecución de las obras, son los Concejos Municipales de los Distritos en cuya jurisdicción deban realizarse:

***“ARTÍCULO 12.-****La ejecución de las obras de que tratan los dos artículos anteriores, se decretará por los Concejos Municipales de los Distritos en cuya jurisdicción deban realizarse, y en caso de desacuerdo entre dos o más Concejos, decidirá la Asamblea Departamental respectiva si deben o no llevarse a cabo tales obras. Si estuvieren interesados Municipios de dos o más Departamentos y no se pusieren de acuerdo, sólo podrán ejecutarse las obras por disposición acorde de las respectivas Asambleas”.*

Por otro lado, con la expedición del Decreto Nacional 1604 de 1966, se cambió esa denominación de “impuesto” que se estableció con la Ley 25 de 1921, dándole una concepción de “contribución”, por lo que actualmente se le conoce como Contribución de Valorización.

A su vez, en el artículo 2° ibídem, se dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se hicieran por la respectiva entidad departamental o municipal que ejecutaren las obras:

***“Artículo 2.****El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad ~~nacional~~, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.*

*En cuanto a la Nación, estos ingresos y las correspondientes inversiones funcionaran a través de un Fondo Rotatorio Nacional de Valorización dentro del Presupuesto Nacional.*

*Cuando las obras fueren ejecutadas por entidades diferentes de la Nación, los Departamentos o los Municipios, el tributo se establecerá, distribuirá y recaudará por la Nación a través de la Dirección Nacional da Valorización, de acuerdo con las mencionadas entidades, salvo ¡as atribuciones y facultades legales anteriores de las mismas entidades en relación con este impuesto”.*

En ese mismo sentido, el artículo 9° expone los requisitos para liquidar la contribución de valorización:

***“Artículo 9.****Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo 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.*

*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 sólo se distribuyan contribuciones por una parte o porcentaje del costo de la obra”.*

En el artículo 12° del referido Decreto Nacional, se constituye la contribución de valorización como un gravamen real sobre la propiedad inmueble:

***“Artículo 12.****La contribución de valorización constituye gravamen real sobre la propiedad inmueble. En consecuencia, una vez liquidada, deberá ser inscrita en el libro que para tal efecto abrirán los Registradores de Instrumentos Públicos y Privados, el cual se denominará ''Libro de Anotación de Contribuciones de Valorización". La entidad pública que distribuye una contribución de valorización procederá, a comunicarla al Registrador o a los Registradores de Instrumentos Públicos de los lugares de ubicación de los inmuebles gravados, identificados éstos con los datos que consten en el proceso administrativo de liquidación”.*

Y, en el artículo16° se otorga un término fijo de dos (2) años para que los Municipios ejerzan su derecho a cobrar la contribución de valorización:

***“Artículo 16.****Los Municipios no podrán cobrar contribución de valorización por obras nacionales, sino dentro de sus respectivas áreas urbanas y previa autorización de la correspondiente entidad nacional, para lo cual tendrá un plazo de dos años contados a partir de la construcción de la obra. Vencido ese plazo sin que un Municipio ejerza la atribución que se le confiere, la contribución se cobrará por la Nación.*

*En cuanto a las obras departamentales, es entendido que los Municipios solamente podrán cobrar en su favor las correspondientes contribuciones de valorización en los casos en que el Departamento no fuere a hacerlo y previa la autorización del respectivo Gobernador.*

*El producto de estas contribuciones por obras nacionales o departamentales deberán destinarlo los Municipios a obras de desarrollo urbano.*

*Parágrafo 1º Para que los Municipios puedan cobrar contribuciones de valorización en su favor, en los términos de este artículo, se requiere que la obra no fuere de aquellas que ia Nación ejecute financiándolas exclusivamente por medio de la contribución de valorización, sino con los fondos generales de inversión del Presupuesto Nacional.*

*Parágrafo 2º Los Municipios que al entrar a regir este Decreto hubieren iniciado el proceso de distribución de contribuciones de valorización por alguna obra nacional, en ejercicio de la facultad conferida al respecto por el artículo 18 de la Ley 1» de 1943, no estarán sometidos a los requisitos^ y limitaciones indicados en el inciso primero de este artículo, en cuanto a las contribuciones por la obra en referencia”.*

Por su parte, la Constitución Política de 1991 en su artículo 338, fija las autoridades con competencia para imponer contribuciones fiscales, así mismo, como los de los parafiscales, en los tiempos de paz:

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

* 1. **Del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín y de la Contribución de Valorización Municipal**

En el año de 1994, el Concejo de Medellín decidió adoptar el Estatuto del Sistema de la Contribución de Valorización de Medellín, mediante el Acuerdo Municipal 21 del 23 de agosto, denominándolo como el conjunto de normas y procedimientos que permiten la ejecución de proyectos de interés público, utilizando la contribución de valorización como mecanismo de financiación total o parcial del mismo, conforme lo establece el artículo 1°:

*“****ARTICULO 1o. SISTEMA DE LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION:*** *Es el conjunto de normas y procedimientos que permiten la ejecución de proyectos de interés público, utilizando la contribución de valorización como mecanismo de financiación total o parcial del mismo.*

***ARTICULO 2o. CONTRIBUCION DE VALORIZACION:*** *La contribución de valorización es un gravamen real, destinado a la recuperación total o parcial de la inversión en proyectos de interés público, que se cobra a los propietarios y poseedores de aquellos inmuebles que reciben o han de recibir un beneficio económico con la ejecución de un proyecto.*

El artículo 9° ibídem habla sobre la participación de los propietarios y poseedores en la contribución de valorización por medio de una Junta de Representantes, así:

***“ARTICULO 9o. PARTICIPACION DE LOS PROPIETARIOS:*** *Después de la expedición de la resolución decretadora de la contribución de valorización, se integrará una Junta de Representantes, en la cual tendrán participación los propietarios y los poseedores de los inmuebles ubicados en la zona de citación determinada por la Resolución Decretadora.*

*Todo lo relativo a la elección de los representantes se sujetará a lo definido en la Ley 1a. de 1943, en el Decreto 1604 de 1966 y su Decreto reglamentario 1394 de 1970, así como de las demás normas legales concordantes. En caso de dudas se acudirá a la Ley Electoral vigente.*

***PARAGRAFO.*** *La fijación de las fechas para inscripción de candidatos a representantes de los propietarios y poseedores, denuncia de inmuebles, elección de representantes y plazo máximo para realizar la distribución, se hará mediante resolución del Representante Legal de la ENTIDAD COMPETENTE”.*

Posteriormente, tenemos que, surgió o se llevó a cabo la creación del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, como una entidad responsable de la formulación y ejecución de proyectos de interés público, mediante el recaudo e inversión de la contribución de valorización, por medio del Decreto 107 del 22 de enero de 2007, como consecuencia de la facultad que le otorgó el Honorable Concejo de Medellín mediante el Acuerdo Municipal 46 al Alcalde, para que creara dicho Fondo de Valorización en los siguientes términos del Decreto en mención:

***“Artículo 1. Creación y Naturaleza Jurídica.*** *Créase el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín – FONVAL -, como un fondo con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía presupuestal y financiera, sin estructura administrativa, ni planta de personal propia, sometido a las normas presupuestales y fiscales del orden municipal, adscrito a la Secretaría de Hacienda.*

***Parágrafo.*** *La Secretaría de Servicios Administrativas determinará la dependencia que asumirá las funciones técnicas, administrativas y jurídicas relacionadas con el sistema de Valorización, de acuerdo con los objetivo y funciones de las diferentes Secretarías y Departamentos Administrativos del Municipio. Cuando se trate de nuevas funciones, la Secretaría de Servicios Administrativo realizará estudios previos y el Alcalde decidirá la dependencia competente para asumir la función.*

***Artículo 3. Objeto.*** *El objeto del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín –FONVAL-, tendrá como objeto administrar los bienes, las rentas y los demás ingresos originados en la ejecución de obras públicas financiadas total o parcialmente a través del sistema de la contribución de valorización.*

A su vez, los artículos 6° y 9° ibídem se establecen las funciones del Consejo Directivo y del Director Ejecutivo del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín, de esta manera:

***“Artículo 6. Funciones del Consejo Directivo.***

*(…)*

*2. Señalar las políticas y directrices para la administración del Fondo de Valorización –FONVAL-, las propiedades y bienes de cada proyecto u obra.*

*(…)*

***Artículo 9. Atribuciones del Consejo Directivo.*** *Son atribuciones del Consejo Directivo las siguientes:*

*(…)*

*4. Adelantar todos los procesos necesarios para el recaudo de la contribución de valorización de los proyectos distribuidos.*

*5. Administrar las propiedades y bienes de los proyectos u obras.*

*6. Decidir sobre las ampliaciones y modificaciones de las formas de pago de los propietarios beneficiados con proyectos u obras que se emprendan por el sistema de la contribución de valorización, según las directrices del Consejo Directivo.*

*7. Ordenar la liquidación del proyecto u obra, una vez se encuentre ejecutado y transcurrido el tiempo de recaudo, o se hayan reunido los requisitos que señale el Estatuto de la Contribución de Valorización”.*

*(…)*

En ese mismo sentido, se tiene que el patrimonio del Fondo de Valorización de Medellín tiene como uno de sus componentes la contribución de valorización liquidada y recaudada por los proyectos u obras distribuidas y sus rendimientos financieros, con base en lo esgrimido en el numeral 1° del artículo 10 del Decreto 104:

***“Artículo 10. Patrimonio y Rentas.*** *El patrimonio del FONVAL estará constituido por las siguientes rentas:*

*1. La contribución de valorización que se liquide y recaude por los proyectos u obras distribuidas y sus rendimientos financieros”.*

*(…)*

Y finalmente, el 6 de diciembre de 2008 se expidió el Acuerdo Municipal 58 “por medio del cual se expide el Estatuto de la Contribución de Valorización del Municipio de Medellín, se crea la Subsecretaría de Valorización y se dican otras disposiciones”, por el Concejo de Medellín, y en el artículo 1° se define su naturaleza jurídica reafirmándolo como un gravamen real:

***“ARTICULO 1. NATURALEZA JURIDICA:*** *La Contribución de Valorización es un gravamen real que recae sobre la propiedad inmueble que se beneficie o se ha de beneficiar con la ejecución de obras de interés público dentro del territorio del Municipio de Medellín.*

*El ingreso generado por la contribución de valorización se invertirá en la construcción de las mismas obras que la generan, incluyendo las obras complementarias”.*

Con la expedición de este Acuerdo Municipal, también se definieron el hecho generador, el sujeto activo y el pasivo, además de la base gravable de la contribución de valorización en el municipio de Medellín, preceptuados en los artículos 3°, 4°, 5° y 6° ibídem, de esta manera:

***“ARTICULO 3. HECHO GENERADOR:*** *El hecho generador es la ejecución de una obra o un conjunto de obras (Proyecto) de interés público, que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.*

***ARTICULO 4. SUJETO ACTIVO:*** *Es sujeto activo de la contribución de valorización, el FONDO DE VALORIZACIÓN – FONVAL.*

***ARTICULO 5. SUJETO PASIVO:*** *Los sujetos pasivos de la contribución de valorización son las personas naturales o jurídicas, patrimonios autónomos, sucesiones ilíquidas, y en general todos los propietarios(as) o poseedores(as) de inmuebles ubicados dentro de la zona de influencia de la obra declarada de interés público a financiar por la contribución de valorización, que reciban o recibirán un beneficio como consecuencia de la ejecución de la obra.*

***ARTICULO 6. BASE GRAVABLE:*** *La base gravable está constituida por el costo de la respectiva obra dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo 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.*

*El Municipio de Medellín, 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 sólo se distribuyen contribuciones por una parte o porcentajes del costo de la obra.*

*Entiéndase por costo de la obra o proyecto, todas las inversiones que esta requiera, tales como el valor total de las obras civiles, obras por servicios públicos, ornato, amoblamiento, adquisición de bienes inmuebles, indemnizaciones, estudios, diseño, interventoría, costos ambientales, gastos jurídicos, gastos financieros, promoción, gerencia de la obra y gastos de administración cuando haya lugar. Estos gastos de administración no podrán exceder el 10% del costo total de la obra.*

***PARAGRAFO:*** *Cuando las contribuciones fueren distribuidas después de ejecutada la obra, la base gravable será el costo total o parcial de la obra y no se recargara con el porcentaje para imprevistos.*

Y a modo de conclusión, se puede advertir que la contribución de valorización, otorga un Beneficio Local o denominado beneficio al mayor económico que adquieren o han de adquirir los predios y/o inmuebles por la ejecución de una obra o conjunto de obras de interés público; y Beneficio General, consistente en el bienestar generado a la comunidad por causa de la ejecución de una obra o plan de obras de limpia cobertura, que se expresan en la capacidad económica de la tierra.

1. **DE LAS PRUEBAS APORTADAS AL PROCESO**
   1. **PRUEBAS DOCUMENTALES:**

* Fotocopia de la cédula de ciudadanía de la señora María Adelaida de las Mercedes Mejía Villa (fl.19).
* Certificado de libertad y tradición con número de matrícula inmobiliaria 001-936607, expedido por la Oficina de Registros de Instrumentos Públicos de Medellín – Zona Sur (fls. 22-25).
* Copia de la Resolución No. 094 del 22 de septiembre de 2014 *“por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización del Proyecto Valorización El Poblado, decretado por la Resolución 0725 de 2009, modificada por las resoluciones 0824 de 2010, 0246 de 2012 y 0197 de 2014”*, expedida por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín (fls. 26-36).
* Croquis de la zona de influencia del proyecto de valorización, realizado por FONVALMED (fl. 37).
* Copia del Recurso de Reposición del 27 de octubre de 2014 contra la Resolución No. 094 de 2014, interpuesto por la señora María Adelaida Mejía Villa, ante el Director General de FONVALMED (fls. 38-47).
* Auto sobre traslado de la prueba No. 258 con radicado 40811 del día 9 de marzo de 2015 (fl. 48).
* Auto sobre memorando de pruebas del 5 de enero de 2015 (fl. 49).
* Informe técnico sobre la práctica de la prueba No. 258 con radicado 40811del 19 de enero de 2015 (fls. 49-53).
* Copia de la Resolución No. 27360 del 19 de junio de 2015 *“por medio de la cual se resuelve un recurso de reposición”,* expedida por el Fondo de Valorización de Medellín (fls. 56-80).
* Citación para la diligencia de notificación personal – respuesta recurso de reposición No. 40811 del 20 de junio de 2015, contra la Resolución No. 27360 del 19 de junio de 2015 (fl. 55).
* Constancia de notificación personal del día 1 de julio de 2015, de la Resolución No. 27360 del 19 de junio de 2015 (fl. 54).
* Constancia de ejecutoria del 1 de julio de 2015, del acto administrativo contenido en la Resolución 27360 del19 de junio de 2015 (f. 327).
* Copia de comunicado emitido por el Fondo de Valorización del Municipio de Medellín del 23 de septiembre de 2014, donde informa el valor de la contribución de valorización a cargo de la demandante, la señor María Adelaida Mejía (fls. 216-217).
* Fotografías de la zona de influencia del Proyecto de Valorización El Poblado (fls. 288 vto. – 292).

1. **CASO CONCRETO**

Se pretende dentro del proceso la nulidad de la Resolución Nº 094 de 2014, por medio de la cual se distribuye la contribución de valorización, y del acto administrativo Nª 27360 por medio del cual se resolvió el recurso de reposición en contra de la Resolución Nº 094 de 2014.

Pero, previo a que se aborde el tema objeto de la nulidad, el Despacho deberá de manera oficiosa adentrarse en el tema de la excepción de cosa juzgada, a efectos de determinar si para el caso concreto la misma se encuentra configurada, en atención a la última providencia del Consejo de Estado que estudió el proceso que se adelantó en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Medellín con radicado 05001-33-33-002-2015-00192-00 en donde se dictó sentencia del 13 de octubre del año 2015, decisión confirmada por el Tribunal Administrativo de Antioquia el día 26 de febrero de 2016 y que sentó precedente para casos como el que es objeto de debate.

Ahora bien, es menester señalar que, aunque en la audiencia inicial celebrada por esta Agencia Judicial el pasado 15 de junio de 2017, se había declarado probada la excepción de cosa juzgada, atendiendo a que el tema de la nulidad de la Resolución No 094 del 22 de septiembre de 2014, ya había sido objeto de pronunciamiento por parte de esta Jurisdicción, en el Juzgado 02 Administrativo de Oralidad del Circuito de Medellín, bajo el radicado 05001 33 33 002 2015 00192 00; y, que mediante Auto Interlocutorio SPO-578-Ap del 26 de septiembre de 2017, el Tribunal Administrativo de Antioquia revocó la decisión tomada por ésta Agencia Judicial, y se ordenó que la excepción de cosa juzgada material, por lo que, entonces, resulta procedente efectuar de nuevo el análisis en atención al auto de la Sección Primera del Consejo de Estado con fecha 24 de mayo de 2018, radicado 05001-23-33-000-2015-02028-01, posterior a la decisión, en el que toco un caso similar, y se decidió declararla probado el medio exceptivo, ya que se reunían la totalidad de los requisitos para declarar que prosperaba la figura, así;

*“Del análisis de la triple identidad de los procesos examinados, concluye la Sala que en el caso sub examine se configura el fenómeno de la cosa juzgada, habida consideración que lo perseguido por los actores en la presente demanda y que guarda relación con la solicitud de declaratoria de nulidad de la Resolución nro. 094 de 2014, ya fue objeto de pronunciamiento judicial, lo que impone estarse a lo resuelto en la sentencia de 13 de octubre de 2015, confirmada en su totalidad en la sentencia de 25 de febrero de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Antioquia*.”[[1]](#footnote-1)

Si bien en principio se declaró probada la excepción de cosa juzgada, esta dependencia reafirma su posición de declarar probada la excepción, toda vez que se cumplen los requisitos determinados en el artículo 303 del CGP, esto es, i) versa sobre el mismo objeto, ii) se fundamenta en la misma causa y iii) hay identidad jurídica de partes, entre la acción de grupo con radicado No. 05001-33-33-002-2015-00192-00 ya fallada y el proceso de la referencia.

En el caso de las acciones de grupo contempladas en el Ley 472 de 1998, tratándose de cosa juzgada el artículo 66 establece que:

“***ARTICULO 66. EFECTOS DE LA SENTENCIA.****“La sentencia tendrá efectos de cosa juzgada en relación con quienes fueron parte del proceso y de las personas que, perteneciendo al grupo interesado no manifestaron oportuna y expresamente su decisión de excluirse del grupo y de las resultas del proceso”.*

Dejo expresado el Consejo de Estado en su providencia, que la sentencia proferida dentro de la acción de grupo tiene efectos de cosa juzgada, no solo frente a quienes concurrieron al proceso, sino frente a las personas pertenecientes al grupo, salvo que: (i) hayan solicitado su exclusión, (ii) demuestren que sus intereses no fueron debidamente representados, o (iii) hubiesen instaurado acciones individuales antes de la admisión de la acción de grupo.

Así pues, el análisis de la Sala Primera se ciñó en ese caso concreto, al análisis de las partes, al objeto y la causa petendi en la cual se fundó la demanda de acción de grupo, y en los mismos términos lo abordara esta Agencia Judicial.

Respecto a la **identidad de las partes** tenemos que en el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito se tramitó Acción de Grupo instaurada por los señores Mateo Sierra Gutiérrez y Francisco Javier Gil Gómez[[2]](#footnote-2) en contra del FONVALMED la que se adelantó bajo el radicado 2015-00192, y en la que los demandantes son propietarios y/o poseedores de predios ubicados en la misma zona establecida en la Resolución N° 094 de 2014 que distribuyó la contribución de valorización *“Proyecto de Valorización El Poblado”*.

En el proceso que adelanta esta Agencia judicial, la señora MARÍA ADELAIDA MEJÍA VILLA es propietaria del 50% de un bien inmueble que fue afectado con el gravamen de contribución de valorización, distribuido y asignado por la Resolución N° 094 de 2014, dirigiendo las pretensiones en contra del Fondo de Valorización del Municipio de Medellín.

Encontrando esta judicatura que ni en la demanda, ni a lo largo del proceso probó la demandante que manifestara ser excluida de la Acción de Grupo o manifestara que sus intereses no fueron debidamente representados, aunado a que esta demanda de nulidad y restablecimiento se presentó el día 25 de septiembre de 2015, fecha posterior a la de admisión de la Acción de Grupo, que data del 13 de marzo de 2015, frente a lo cual se debe concluir necesariamente que la señora MARÍA ADELAIDA MEJÍA VILLA forma parte de ese grupo, y sus intereses se encuentran afectados a lo resuelto en dicho proceso con radicado 002-2015-00192, configurándose la identidad de partes.

En segundo lugar se analizará **el objeto de los proceso**, para lo cual se realizará un paralelo de las pretensiones de cada medio de control.

|  |  |
| --- | --- |
| **Acción de grupo 2015-00192[[3]](#footnote-3)** | **Nulidad y restablecimiento del derecho 2015-01144.** |
| “- Se declare la nulidad de la Resolución N° 094 del 22 de septiembre de 2014, expedida por el FONDO DE VALORIZACIÓN DEL MUNICIPIO DE MEDELLÍN, en la que se distribuyó la contribución de valorización del Proyecto de Valoración del Poblado.  - Como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se declare que los afectados con la valorización, no tienen obligación de pagar suma alguna, por concepto de contribución de valorización por el proyecto mencionado en la resolución.  - Igualmente, a título de restablecimiento, se ordene a las demandadas a restituir lo que se hubiere pagado, junto con los intereses moratorios desde la fecha en que se realice el pago hasta el reembolso.  Subsidiariamente se condene a reintegrar las sumas canceladas por el demandante en virtud de los actos demandados debidamente indexadas.  -Se condene en costas a la parte demandada. Las pretensiones anteriores se soportan en los siguientes” | Decrétese la nulidad y restablecimiento de derecho de la resolución número 094 de 2014 y de los demás actos administrativos que se desprendan de él, por medio delos cuales se distribuye la contribución de valorización  **- C**omo consecuencia de la nulidad y restablecimiento del derecho de los actos administrativos mencionados, se restablezca el derecho con la devolución de todas las sumas canceladas por los demandantes por concepto de contribución de valorización, indexados a la fecha de la sentencia que ponga fin al proceso judicial.  **- Subsidiariamente** se solicita se declare la nulidad y el restablecimiento parcial de los actos administrativos impugnados y como consecuencia de la nulidad y restablecimiento, se recalcule el Beneficio Teórico Unitario (BTU) y los correspondientes factores (de movilidad, de edificabilidad, de seguridad, etc.) respecto del inmueble objeto de la contribución de valorización, y en consecuencia se decrete la disminución del valor de cobro de la contribución de valorización y la devolución de los valores cancelado en excesos de acuerdo a los cálculos demostrados en el trascurso del proceso y las pruebas allegadas. |

Del análisis de las pretensiones de la Acción de Grupo y de la Nulidad y Restablecimiento del derecho, se concluye que las mismas son similares y ambas van encaminadas a que se decrete la nulidad de la Resolución N° 094 del 22 de septiembre de 2014, y consecuencial a ello se ordene la devolución de dineros o en su defecto el no pago de la valorización ordenada en el auto impugnado y si bien, en las pretensiones subsidiarias pedidas acá por la demandante, se solicita se recalcule el Beneficio Teórico Unitario (BTU) y los correspondientes factores respecto del inmueble objeto de la contribución de valorización y como consecuencia se ordene la disminución de la valorización, ambos grupo de pretensiones se derivan de la declaratoria de la nulidad de la Resolución nro. 094 de 2014, por lo que, lo pretendido materialmente es lo mismo, de ahí que si exista identidad de objeto.

Finalmente, que las acciones se **fundamente en la misma causa.** Al analizar los fundamentos y motivos de inconformidad expuestos en ambos procesos, encuentra esta Judicatura, que en la acción de grupo ya se examinaron los cargos formulados por la parte accionante de la siguiente manera:

|  |  |
| --- | --- |
| Acción de grupo 2015-00192[[4]](#footnote-4) | Nulidad y restablecimiento del derecho  2015-01144 |
| - Violación al principio de certeza del tributo. Articulo 338 C.N, por cuanto el Concejo de Medellín no fijó en forma específica, cuáles eran los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de la contribución.  - Violación del principio de equidad tributaria y de progresividad del gravamen. Fundamenta este cargo en que para unos de los inmuebles, ese gravamen es mínimo, y para otros, por el contrario, éste es desproporcionado, y el beneficio con las obras fue intrascendente, pues inmuebles de mayor beneficio tienen un menor gravamen.    - INCUMPLIMIENTO DEL ARTÍCULO 6º DEL ACUERDO 058 DE 2008. Esta disposición señala “se entiende por Base Gravable: “(...) El costo de la respectiva obra dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados (…)”. No obstante, en sentir del demandante, en la Resolución no se muestra cuál es el mayor beneficio que representa la obra para los propietarios de los inmuebles ni tampoco el doble avalúo que refleje cuál es el mayor valor con la construcción de la obra.  - Que el cobro de la valoración obliga a pagar dos veces por el mismo hecho, ya que con la actualización catastral que se hizo en Medellín en el 2013, se tuvieron en cuenta estos valores que se están cobrando nuevamente, mediante la contribución por valorización.  - Desconocimiento de los Artículos 7 y 8 del Acuerdo N° 58 de 2008, referidos a lo que se entiende por beneficio local.  Este cargo lo desarrolla a partir del contenido del Artículo 7º referido a “Beneficio local”, definido como el mayor valor económico que adquieren o han de adquirir los predios y/o inmuebles por la ejecución de una obra o conjunto de obras de interés público, de lo cual, el demandante considera que es deber de la administración, aportar los avalúos que permitan establecer el mayor valor del inmueble tras la obra. A lo anterior agrega que no se corresponde la relación valorización- movilidad.  - Violación del artículo 11 del acuerdo 058 de 2008.  Explica que la factorización es el proceso mediante el cual se determina el beneficio individual de cada inmueble, teniendo en cuenta sus características técnicas, jurídicas y normativas, lo que se echa de menos en el presente proceso, por cuanto el valor de la contribución difiere en predios con características similares.  - Desviación de poder del acto demandado. Este cargo lo fundamenta en que la Resolución demandada no se adecúa con los fines que persigue la valorización, por cuanto, no se está compensando económicamente el desequilibrio sufrido por los administrados que no se vieron beneficiados con la obra pública, sino que lo que se está persiguiendo en este caso es subsidiar unas obras a realizar, lo que desnaturaliza la figura.  - Ausencia de motivación. Este cargo lo soporta en que la administración no explica cómo determinó el gravamen en la cuantía específica. | - Articulo 338 C.N, consagra la potestad de las entidades municipales de fijar las tasas y contribuciones, estableciendo la ley, el sistema y el método de aplicación, aseverándose que en este caso no es aplicable dicha potestad ya que el artículo 66 de la ley 383 de 1997, contempla que “Los municipios y distritos, 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, aplicaran los procedimientos establecidos en el Estatuto Tributario para los impuestos del orden nacional.”  -Violación al principio de igualdad ya que a otros sujetos pasivos de la contribución de valorización, propietarios de inmuebles se les cobro a prorrata del área del inmueble, siendo clara la violación al existe razón lógica ni suficiente para concluir que deben soportar tratamiento distinto, dado que no hay hechos que diferencien significativamente la situación de todos los contribuyentes del mismo conjunto residencial.  -El cálculo del BTU, desconoce el principio definido en el literal e, numeral 6 del artículo 45 del Acuerdo 58 de 2008 el cual dispone lo siguiente: “e) Método del factor de beneficio. Mediante el cual se asigna contribución a cada predio o predio o inmueble en proporción directa al beneficio total, teniendo en cuenta los atributos y características de cada predio, empleando un coeficiente numérico”.   * Desconocimiento de los artículos 7 y 8 del Acuerdo Nº 58 de 2008 con los cuales se calcula el beneficio y las metodologías aplicadas.   -Falta de motivación ya que la administración pública omitió los motivos determinantes de la resolución que distribuye la contribución de valorización, señalando que la administración pública solo se redujo al aplicar de forma mecánica un método de cálculo tal y como lo establece el estatuto de valorización, sin apreciar la realidad del predio actual. |

Encontrando esta Agencia Judicial que queda demostrado que el proceso instaurado en ejercicio de la acción de grupo cuestiona la legalidad de Resolución 094 de 2014 de Fonvalmed, con los mismos argumentos e incluso adicionales a los que se propusieron en la acción individual de Nulidad y Restablecimiento del derecho.

En ese orden de ideas, la sentencia proferida por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Medellín el 13 de octubre de 2015, confirmada en sus apartes por el Tribunal Administrativo de Antioquia, dictada dentro de la acción de grupo, tiene efectos de cosa juzgada para la señora MARÍA ADELAIDA MEJÍA VILLA, ya que dentro de la oportunidad procesal no expreso su decisión de ser excluida del grupo y de las resultas del proceso, ni lo demostró con posterioridad en el acervo probatorio recopilado. Además, porque se configuran los requisitos determinados en el artículo 303 del CGP, razón por la cual, habrá lugar a declarar probada la **EXCEPCIÓN DE COSA JUZGADA** invocada por la parte demandada.

1. **COSTAS.**

El artículo 188 de la ley 1437 de 2011 reguló el tema de costas en el procedimiento administrativo, para lo cual dispuso:

*“Artículo 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.”*

Ahora bien, de un análisis simple de la norma anteriormente transcrita se podría concluir que la condena en costas en materia contenciosa administrativa debe imponerse de forma objetiva, en asuntos donde se estudie asuntos de interés particular, sin embargo, cuando la disposición normativa utiliza el término “dispondrá” lo que está queriendo decir es que el juzgador está obligado a pronunciarse sobre si es o no procedente condenar en costas a la parte vencida en el proceso, en este sentido el máximo órgano constitucional se ha pronunciado de la siguiente manera:

*“Si bien una lectura rápida de la disposición que antecede, podría llevar a la errónea interpretación de que la condena en costas debe imponerse en forma objetiva, es decir, de manera forzosa, automática e ineluctable en todos aquellos procesos contencioso administrativos en los cuales se ventile un interés de carácter individual o particular, lo cierto es que cuando la norma utiliza la expresión “dispondrá”, lo que en realidad está señalando es que el operador jurídico está llamado a pronunciarse en todos los casos sobre si es o no procedente proferir una condena en costas en contra de la parte que ha visto frustradas sus pretensiones procesales.”[[5]](#footnote-5)*

En el presente caso se evidencia que no se trata de un asunto de interés público, por el contrario, las pretensiones buscan que se le reconozca a los demandantes unos derechos netamente de carácter particular, en este orden de ideas deberá entonces disponerse sobre las costas en esta primera instancia, conforme a la normativa vigente sobre la materia, esto es, el artículo 365 de Código General de Proceso dispone en su numeral primero lo siguiente: “Se condenara en costas a la parte vencida en el proceso, (…)” a su vez el numeral octavo prescribe: “Solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación”

Analizando el expediente no obra prueba ni siquiera sumaria, donde se evidencia que se causaron costas a favor de la parte demandada, no habría lugar entonces de condenar en costas a la demandante, puesto que no existe causa ni objetiva, ni subjetiva para reconocerlas y atendiendo el precedente transcrito este Despacho se aparta de su propio precedente en condenas, para predicar que el carácter de las costas no siempre es objetivo.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,** administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**FALLA**

**PRIMERO: DECLARAR PROBADA** la **EXCEPCIÓN DE** **COSA JUZGADA** propuesta por la entidad demandada, conforme se expuso en la parte motiva.

**TERCERO:** **NO CONDENAR EN COSTAS A LA PARTE DEMANDANTE,** de acuerdo a los argumentos expuestos con anterioridad.

**CUARTO:** La presente decisión se notificará conforme lo dispone el artículo 203 de la Ley 1437 de 2011 y contra la misma, procede el recurso de apelación, en el efecto suspensivo, ante el Honorable. Tribunal Administrativo de Antioquia, el cual podrá interponerse y sustentarse dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 247 del CPACA.

**NOTIFÍQUESE**

**OMAIRA ARBOLEDA RODRÍGUEZ**

**JUEZ**

1. *CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018), CONSEJERA PONENTE: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ, REF: Expediente núm. 05001-23-33-000-2015-02028-01.* [↑](#footnote-ref-1)
2. *Datos que se extrae del auto del Consejo de Estado que analizó un caso análogo al que estudia esta judicatura: Consejo de Estado, Sección Primera, C.P: María Elizabeth García González, Bogotá, D. C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 05001-23-33-000-2015-02028-01.*  [↑](#footnote-ref-2)
3. *Pretensiones se toman del auto del Consejo de Estado, proceso 2015-02028-01* [↑](#footnote-ref-3)
4. *Se toman del auto del Consejo de Estado, proceso 2015-02028-01* [↑](#footnote-ref-4)
5. [↑](#footnote-ref-5)