

**RESOLUCION No. 019**

04 de Junio de 2021

**“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE APELACIÓN INTERPUESTO EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN No. 0 47 DEL 21 DE JULIO DE 2020 EXPEDIDO POR LA SECRETARÍA DE INFRAESTRUCTURA, RENOVACIÓN URBANA Y VIVIENDA”**

El Alcalde Municipal de Palmira, en uso de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las establecidas en la ley 1437 de 2011, decide previos los siguientes:

**I. ANTECEDENTES**

- Mediante la Resolución No. 047 del 21 de julio de 2020, el Secretario de Infraestructura Renovación Urbana y Vivienda resolvió en el ARTÍCULO PRIMERO: *“De conformidad con lo dispuesto en el Decreto Ley 2610 de 1979, se establece el cobro por concepto de Contribución especial, a favor del Municipio de Palmira correspondiente a la vigencia gravable 2020 a la sociedad CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S, identificada con NIT No. 900.316.995-5, ubicada en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca, cuyo Representante Legal es el señor ALBERTO RUBIO RENGIFO, identificado con la C.C. N° 16.657.348 de Cali que debe cancelar la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS TRECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$35.466.372), por concepto de contribución especial, a favor del municipio de Palmira constructores e intervenidos, correspondiente a la vigencia gravable 2020.”*
- Que dicha determinación se adoptó considerando que:

*El Municipio de Palmira, mediante el Acuerdo Municipal 72 del 05 de Agosto de 1.994, se acogió a lo establecido en las Leyes 136 de 1.994, y el Decreto 405 del 18 de Febrero de 1.994, emanado del Ministerio de Desarrollo Económico, mediante el cual se les concede a los Municipios las funciones de inspección y vigilancia sobre las Personas naturales y jurídicas que desarrollan las actividades a que se refiere la Ley 66 de 1.968 modificada por el Decreto 2610 de 1.979, en los términos y facultades que le habían sido otorgadas a la Superintendencia de Sociedades.*

*Que según lo estipulado en la Ley 66 de 1968 modificada por el Decreto 2610 de 1.979 en los artículos 1, 2 y 3, cualquier persona natural o jurídica al momento de desarrollar cualquier actividad de enajenación de inmuebles destinados a vivienda entendidas como: la transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de toda la división material de predios, la transferencia del dominio a título oneroso de las unidades resultantes de la adecuación de terrenos para la construcción de viviendas, la transferencia del dominio a título oneroso de viviendas en unidades independientes o sometidas al régimen de propiedad horizontal, la celebración de promesas de venta, el recibo de anticipos de dinero o cualquier otro sistema que implique recepción de los mismos, con la finalidad de transferir el dominio de inmuebles destinados a vivienda; los interesados en desarrollar dichas actividades deberán registrarse como constructores y/o urbanizadores por una sola vez y dicho registro se mantendrá vigente hasta que el mismo solicite la cancelación, o cuando la Alcaldía Municipal en cabeza de la Subsecretaría de Renovación Urbana y Vivienda, lo suspenda o retire, por incumplir lo concerniente con sus obligaciones.*

*Que el artículo 13 del Decreto 2610 de 1.979, establece que las personas y/o firmas registradas ante la Superintendencia Bancaria (hoy Municipios), pagarán a esta una Contribución mientras su Registro permanezca vigente; dicha contribución se liquidará en la forma y cuantía que la Superintendencia reglamente, sin exceder los porcentajes que se fijan a los Bancos para el mismo período.*

## RESOLUCIÓN

Que el señor ALBERTO RUBIO RENGIFO, identificado con la C.C. No. 16.657.348 de Cali, actuando como representante legal de la firma constructora CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S., identificada con NIT No. 900.316.995-5, obtuvo mediante Resolución el Registro como urbanizador y/o constructor de vivienda, asignándole el número 66787-184-016 con el cual se identifica ante la Alcaldía Municipal.

Que mediante el Acuerdo Municipal 086 del 03 de diciembre del año 2019, se señalaron las Tarifas de las tasas, derechos, impuestos multas y contribuciones municipales que se aplicarán en el Municipio de Palmira para la vigencia fiscal del año 2.020, fijándose ochenta centavos (80) por cada mil pesos (\$1.000) del total de los activos sin ajustes integrales por inflación que arroja el Balance General asociado a los Estados Financieros presentados por los constructores y/o urbanizadores dedicados a la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, tal y como reglamenta el Decreto Ley 2610 de 1979.

Que la firma constructora CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S., identificada con NIT No. 900.316.995-5, cuyo representante legal es el señor ALBERTO RUBIO RENGIFO, presentó ante la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, los Estados Financieros con corte al 31 de Diciembre de 2.019 el día 23 de junio de 2020; una vez realizados los cálculos pertinentes se obtuvo que para el período vigente, la firma deberá cancelar la suma de TREINTA Y CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS MIL TRESCIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$35.466.372.00) por concepto de Contribución Especial.

- Que estando dentro del término correspondiente, el representante legal de sociedad CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S, identificada con NIT No. 900.316.995-5, presentó recurso de reposición y en subsidio el de apelación contra la Resolución No. 047 de 2020, argumentando, entre otras razones que “el artículo 32 de la ley 66 de 1968 modificado por el decreto 2610 de 1979, impuso que “Las personas registradas ante la Superintendencia Bancaria pagarán a ésta contribución como honorarios por su vigilancia mientras su registro permanezca vigente. Dicha contribución se liquidará en la forma y cuantía que la Superintendencia reglamente, sin exceder los porcentajes de las que se fijan a los Bancos para el mismo período”. Dicho artículo mencionaba expresamente a la superintendencia bancaria y no es extensivo a los municipios quienes ahora detentan las funciones de inspección y vigilancia, así lo aclara el honorable Consejo de Estado en Fallo No. 8232 del 6 de junio de 1997, de la siguiente manera: En ejercicio de tal atribución extraordinaria el Presidente expidió el 15 de Enero de 1987 el Decreto 078 para asignar funciones conforme con lo previsto en la Ley 66 de 1968 al Distrito Especial y a los municipios. Como la ley que otorgó la facultad extraordinaria para asignar funciones no mencionó en manera alguna la transferencia de los recursos que tenía la Superintendencia Bancaria a los municipios ni dijo expresamente que al asignarles la función de vigilancia éstos quedaban facultados para imponer la contribución, no podía el Presidente de la República, tomarse como legislador extraordinario, atribuciones en este sentido y de ahí que no hubiera previsto para los municipios nada al respecto. En vigencia del Decreto 078 de 1987 el Gobierno al expedir el Decreto Reglamentario 1555 de Agosto 3 de 1988, para delimitar las funciones de vigilancia entre los municipios y la Superintendencia de Sociedades, adujo para ésta en el artículo 2° la facultad de expedir paz y salvos por el pago de la contribución, pero no se refirió en este aspecto para nada a los municipios, en la medida que siendo la norma reglamentaria del Decreto Ley 078 de 1987, que no otorgó facultades a los municipios en materia de la contribución no podía por sustracción de materia reglamentar lo no previsto en la ley, ni adicionar lo no regulado por ella. (...) Adicionalmente para el ejercicio de la función de vigilancia que el Decreto Ley 078 de 1987 transfirió a los municipios, ya se habían asignado los recursos necesarios a través de la mayor asignación de los recursos del IVA mediante la Ley 12 de 1986, que advierte expresamente sobre la nueva asignación de funciones a los municipios.”

*Función de vigilancia que les reiteró la Constitución Política de 1991 en el artículo 313 numeral 7°, sin que haya dispuesto nada acerca de la contribución por el control que debía ejercer. Tampoco del Decreto 405 del 18 de Febrero de 1994, que invoca el acuerdo surge facultad alguna en este sentido. Pues de una parte, la norma como reglamentaria que es del Decreto Ley 078 de Enero 15 de 1987, no podía reglamentar una materia a la cual la norma superior no se refirió, como es la atinente al pago en favor del municipio de una contribución por su función de policía administrativa ni dio autorización expresa para crearla. En segundo lugar, de su contexto tampoco surge tácitamente la facultad de imponer la contribución a nivel municipal, por el contrario en los considerandos del Decreto 405 de*

1994, citado como fundamento para la expedición del acto acusado se expresa que para la función de vigilancia sobre la construcción de vivienda, ya se habían asignado recursos a través de la mayor participación en el IVA. ”

- Conforme al anterior argumento y a las pruebas presentadas, la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda mediante la Resolución No. 119 del 31 de diciembre de 2020, resolvió el recurso de reposición, no dando lugar al mismo, centrando su argumento en la legalidad del acto administrativo que da origen a esta causa.
- Mediante comunicación con TRD. 2021 – 180.8.1.214, se remitió el expediente a este Despacho para agotar el recurso de apelación que señala la Ley para este caso y que fuera invocado por el recurrente, por lo que mediante el presente acto se procede a su decisión.

## II. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

El recurrente busca que se revoque totalmente el contenido de la Resolución No. 47 del 21 de julio de 2020, proferida por el Secretario de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del municipio, considerando que no existe una norma que haya creado la contribución a favor de los municipios, pese a la existencia del traslado de las funciones de inspección y vigilancia a éstos últimos.

Al respecto, también trae a estudio que se ha sentado un precedente judicial, respecto del cual se declara la nulidad de los actos administrativos en los que varios Municipios fundamentaban sus cobros por concepto de contribución a las personas que realizaban actividades relacionadas con la enajenación de inmuebles destinados a vivienda, en los términos de la Ley 66 de 1968; este Despacho no desconoce este último argumento sin embargo no existe como tal el decaimiento del acto administrativo, no ha sido anulado ni suspendido por la Jurisdicción Contencioso Administrativo ni tampoco ha sido declarado nulo por providencia judicial por ende se rectifica la postura emitida por la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, en el sentido que *“Todos los actos administrativos, proferidos por autoridad competente gozan de presunción de legalidad y obligatoriedad hasta tanto no sean suspendidos por la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, a través del correspondiente medio de control y cuerda procesal pertinente.”*

En efecto, el artículo 88 de la Ley 1437 de 2011, define expresamente que:

**“ARTÍCULO 88. Presunción de legalidad del acto administrativo.** Los actos administrativos se presumen legales mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Cuando fueren suspendidos, no podrán ejecutarse hasta tanto se resuelva definitivamente sobre su legalidad o se levante dicha medida cautelar.”

La doctrina en este punto ha precisado que a presunción de legalidad *“es la suposición de que el acto fue emitido conforme a derecho, dictado en armonía con el ordenamiento jurídico; por eso crea la presunción de que son legales, es decir se les presumen válidos y que respetan las normas que regulan su producción”<sup>1</sup>*

En Sentencia C-069 de 1995 la Corte constitucional también señaló sobre este punto que:

*“(…) la existencia del acto administrativo está ligada al momento en que la voluntad de la administración se manifiesta a través de una decisión, El acto administrativo existe, tal como lo señala la doctrina, desde le momento en que es producido por la administración, y en sí mismo lleva envuelta la prerrogativa de producir efectos jurídicos es decir de ser eficaz. De igual manera, la existencia del*

<sup>1</sup> Dromi, José Roberto, Manual de Derecho Administrativo. Tomo I, Pág 136 y 137, referenciado en concepto 006-2021 de la Oficina Asesora Jurídica de la Contraloría General de Medellín.

## RESOLUCIÓN

*acto administrativo está ligada a su vigencia, la cual se da por regla general desde el momento mismo de su expedición condicionada claro está a la publicación o notificación del acto según sea de carácter general o individual”*

Por ello los actos administrativos que a la fecha se han expedido en esta materia, gozan de esta presunción de legalidad, pues no se evidencia declaración de nulidad por parte de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo y tampoco se han suspendido sus efectos por vía judicial.

Al respecto y respaldando lo dicho en la decisión de Reposición de la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, traemos a estudio la Sentencia de la Corte Constitucional de número T-136/19 con Magistrado Ponente José Fernando Reyes Cuartas en análisis del expediente T-7.041.590, donde se explica la relación del principio de seguridad jurídica y la presunción de legalidad de los actos administrativos. Al respecto tenemos que:

*“La Corte, en sentencia C-328 de 2013, indicó que la seguridad jurídica se constituye como un principio al interior del sistema normativo. Así mismo, adujo que se materializa como una cualidad de certeza en la aplicación del derecho, en tanto la administración debe regir sus actuaciones conforme las ha realizado en situaciones previas, en la medida que debe acatar el procedimiento establecido en el ordenamiento jurídico, circunstancia que propende por crear confianza en los asociados sobre la forma en la que serán decididas sus controversias jurídicas. Al respecto, refiere la providencia citada:*

*“Debe señalarse que el principio de la seguridad jurídica es entendido como aquella cualidad que tiene el ordenamiento jurídico relativo a la certeza del Derecho cuando el mismo se aplica. Es, en consecuencia, un factor razonable de previsibilidad jurídica en tanto presupuesto y función del Estado, que genera confianza para el administrado, quien advierte que una situación no se va a alterar o modificar de manera súbita o repentina. Este principio sirve también al Estado como mecanismo para limitar su actuar, al adecuarlo a través de un funcionamiento ordenado, regulado y preestablecido, que le impide crear formas jurídicas distintas. Lo anterior no supone la petrificación de las leyes y de los procedimientos, pero sí asegura que de darse un cambio el mismo no sea sorpresivo sino que permita que la evolución del ordenamiento jurídico se surta de manera organizada y publicitada.”*

*Por otra parte, a través de decisión T-502 de 2002, la Corporación estableció que la interpretación de dicho postulado debe realizarse en relación con otros principios y derechos consagrados en el ordenamiento jurídico, pues no se trata de una disposición que pueda concebirse de forma aislada o independiente. A tono con la anterior idea, es dable concebir que guarde relación con criterios de: competencia funcional; términos de decisión o para debatir cuestiones jurídicas (perención, caducidad o prescripción); posibilidad para ejercer derechos o instrumentos procesales; y en general, poder prever las reglas que definen el devenir de los trámites judiciales. En últimas, se relaciona con la posibilidad del individuo para no ser sorprendido en situaciones en las que puedan resultar comprometidos o afectados sus intereses.”*

En lo que corresponde a la presunción de legalidad se estableció:

*Las autoridades estatales se comunican a través de actos administrativos, los cuales para su formación requieren el cumplimiento de ciertos requisitos. Así mismo, para que presenten efectos jurídicos vinculantes se requiere la satisfacción de determinadas pautas (competencia, publicidad, entre otras).*

*Una de las reglas establecidas por el ordenamiento jurídico es que dichos actos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria por las autoridades competentes para ello, función que le fue otorgada por el legislador a los jueces de la jurisdicción contenciosa administrativa. En relación con la concepción básica del acto administrativo como manifestación Estatal, resulta muy ilustrativo el siguiente pronunciamiento de esta Corporación:*



## RESOLUCIÓN

*“El acto administrativo definido como la manifestación de la voluntad de la administración, tendiente a producir efectos jurídicos ya sea creando, modificando o extinguiendo derechos para los administrados o en contra de éstos, tiene como presupuestos esenciales su sujeción al orden jurídico y el respeto por las garantías y derechos de los administrados.*

*Como expresión del poder estatal y como garantía para los administrados, en el marco del Estado de Derecho, se exige que el acto administrativo esté conforme no sólo a las normas de carácter constitucional sino con aquellas jerárquicamente inferiores a ésta. Este es el principio de legalidad fundamento de las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad”*

De lo anterior podemos concluir que el principio de seguridad jurídica se aplica en los actos administrativos cuando se tiene la certeza de la aplicación del derecho. Es por esto que la Administración Municipal se ciñe a los postulados de la buena fe, por ende, toda actuación se presumirá amparada en el marco legal vigente; es el respeto por el acto propio que se traduce en el deber de comportarse de forma coherente con las actuaciones anteriores por lo que a sus administrados (comunidad en general) les resulta clara la forma en que será decidida una situación concreta, sin que éstas se modifiquen en forma abrupta.

Entonces, cuando se suma el principio de legalidad de los actos administrativos, tenemos que los actos que resuelven situaciones en derecho a su vez, cuando están debidamente ejecutoriados, surten efectos jurídicos, por lo que su aplicación es inmediata y solo se suspende hasta que sean declarados contrarios a la ley por parte de la Jurisdicción Contenciosa. De esto tenemos una relación bilateral; de una parte, que la administración adoptará sus decisiones en un marco legal para el cumplimiento de los ciudadanos y por parte de éstos últimos, el deber de cumplir con lo ordenado siempre que no haya una condición intempestiva o de cambio de lineamiento que le impida ejercer sus obligaciones o hacer efectivos sus derechos.

Adicional se encuentra vigente la Ley 66 de 1968 por ende el Acto Administrativo N° 47 del 21 de julio de 2020; cumple con los preceptos esenciales y sujetado al Ordenamiento Jurídico tanto Constitucionales como legales.

Lo anterior, no impide en forma alguna y para el caso concreto, que este no pueda ser anulado o suspendido por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo lo que concluirá en la pérdida de ejecutoria del Acto en si mismo.

Es por ello, que tanto el Acuerdo Municipal 086 de 2019 “Por medio del cual se señalan las tarifas de las tasas, derechos, impuestos, multas y contribuciones Municipales que se aplicaran en el Municipio de Palmira para la vigencia fiscal 2020” emitido por el Concejo de Palmira y la Resolución No. 47 de 2020 de la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda del mismo municipio, gozan de legalidad y no han sido declaradas nulas por la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo que se mantienen vigentes sus efectos y deberá darse cumplimiento.

En consecuencia y como así se expresará no procede la revocatoria de la decisión adoptada y se mantiene en firme el cobro por concepto de Contribución correspondiente a la vigencia gravable 2020 a la sociedad CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S, identificada con NIT No. 900.316.995-5, ubicada en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca, cuyo Representante Legal es el señor ALBERTO RUBIO RENGIFO, identificado con la C.C. N° 16.657.348 de Cali que debe cancelar la suma de TREINTA Y

**RESOLUCIÓN**

CINCO MILLONES CUATROCIENTOS SESENTA Y SEIS TRECIENTOS SETENTA Y DOS PESOS MCTE (\$35.466.372), por concepto de contribución especial, a favor del municipio de Palmira constructores e intervenidos, correspondiente a la vigencia gravable 2020.

En mérito de lo expuesto, este despacho,

**RESUELVE**

**ARTÍCULO PRIMERO: CONFIRMAR** en todas y cada una de sus partes las decisiones proferidas por la Secretaría de renovación Urbana y Vivienda, que se encuentran contenidas en las Resoluciones 047 de julio 21 de 2020 y 119 del 31 de diciembre de 2020, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente acto.

**ARTÍCULO SEGUNDO: NOTIFICAR** a la sociedad CONVALLE CONSTRUCTORA S.A.S, identificada con NIT No. 900.316.995-5, ubicada en la ciudad de Palmira – Valle del Cauca el contenido de la presente resolución, para lo cual se dispone que esta gestión de trámite se desarrolle desde la Secretaría de Infraestructura, Renovación Urbana y Vivienda, por lo que se devuelve a este despacho todo el expediente para las diligencias pertinentes.

**ARTÍCULO TERCERO:** Contra la presente providencia no procede recurso alguno y se entiende concluido el procedimiento administrativo, de acuerdo con el Artículo 87 de la ley 1437 de 2011.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Dado en el Despacho del Alcalde Municipal de Palmira – Valle del Cauca, a los cuatro (04) días del mes de junio de 2021.

  
**ÓSCAR EDUARDO ESCOBAR GARCÍA**  
Alcalde Municipal

Proyectó: Yamile Mayorga Salazar – Abogada Contratista  
Revisó: María Carolina Valencia Gómez – Abogada Contratista  
Germán Valencia Gartner – Secretario Jurídico  
Aprobó: Óscar Eduardo Escobar García – Alcalde Municipal