

**RECURSO DE APELACION – No es la oportunidad para adicionar la demanda. Principios de debido proceso y lealtad entre las partes**

Previo a decidir, la Sala advierte que respecto de la participación ciudadana, el actor invocó en la demanda únicamente la violación de los artículos 3º y 4º de la Ley 388 de 1997, sin embargo, en el recurso de apelación plantea nuevos argumentos para indicar que el ente demandado no cumplió el procedimiento de participación previsto en los artículos 15 a 38 del Acuerdo 7 de 1987, los cuales no fueron mencionados en la demanda ni se desarrolló respecto de ellos concepto de violación alguno. Por lo anterior, en virtud del derecho al debido proceso y del principio de lealtad entre las partes, sólo es procedente analizar la presunta violación de la norma que fue invocada en la demanda y respecto de la cual el a quo y las partes tuvieron la oportunidad de pronunciarse en primera instancia. En efecto, como lo ha indicado la Sala, el pronunciamiento del juez debe ceñirse al marco de la litis propuesta, en aplicación del principio de congruencia de la sentencia que se establece en los artículos 305 del C.P.C. y 170 del C.C.A., este último que dispone que la sentencia “[d]ebe analizar los hechos en que se funda la controversia, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, los argumentos de las partes y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. (...)”. (Negrillas fuera de texto). Así pues, es claro que las normas violadas y el concepto de violación que de ellas se desarrolla en la demanda, constituye el marco dentro del cual el juez en su sentencia debe pronunciarse para decidir la controversia, de manera que respete el principio de congruencia, antes indicado

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 2 (No Anulado) / ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 6 (No Anulado)

**ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO – Función pública que se ejerce a través de la acción urbanística de las entidades distritales y municipales / ACCIONES URBANISTICAS – Deben estar contenidas en planes de ordenamiento territorial / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL – Contenido y objetivos / PARTICIPACION CIUDADANA - Tiene aplicación en el trámite que debe surtir para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial**

El artículo 8º de la Ley 388 de 1997 dispone que el ordenamiento del territorio es una función pública que se ejerce «mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento de su territorio y la intervención en los usos del suelo». Por disposición legal, todas las acciones urbanísticas que pueden adelantar las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento territorial «deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley. El plan de ordenamiento territorial es el «instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo». Y los instrumentos que desarrollan y complementan el POT son los planes parciales previstos en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997. La norma transcrita prevé la necesidad de que las administraciones municipales y distritales fomenten la «concertación» o acuerdo con los pobladores y sus organizadores en las acciones urbanísticas que adelanten para el ordenamiento de sus territorios y, para ello, el citado artículo señala diferentes mecanismos de

participación de la ciudadanía como medios para propiciar dicho acuerdo. El principio de participación democrática previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 tiene aplicación en el trámite que debe surtir para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, pues deben agotarse “instancias de concertación y de consulta” en las que se incluye a la comunidad, señaladas en los artículos 22 y 24 de la citada Ley

**FUENTE FORMAL:** LEY 388 DE 1997 – ARTICULO 4

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 2 (No Anulado) / ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 6 (No Anulado)

**COBRO DE VALORIZACION – No se aplica el mecanismo de participación ciudadana / ACCIONES URBANISTICAS – Para su definición y desarrollo debe aplicarse los mecanismos de participación ciudadana. Etapa diferente al cobro a través de la valorización**

Como se advierte de los considerandos del Acuerdo 180 de 2005, las obras a realizar hacen parte del Decreto 469 de 2003 que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá entonces, las obras por las cuales se cobra la valorización previstas en el Acuerdo 180 de 2005, fueron previstas en el POT como acciones urbanísticas del Distrito Capital, para lo cual debía darse cumplimiento a las instancias de «concertación» y mecanismos de participación ciudadana en su conformación. Si bien el cobro de la valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005 se fundamenta en las obras previstas en el POT de Bogotá, dicho *cobro* no hace parte de la regulación prevista en la Ley 388 de 1997, es decir, no puede entenderse como una «acción urbanística» propiamente dicha, como lo plantea el demandante en su recurso de apelación, para someter el cobro de valorización a un requisito de “participación democrática” previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 y que debe entenderse en el contexto de las decisiones que hacen parte del “ordenamiento territorial” que es lo que regula dicha ley. En efecto, la Ley 388 de 1997 establece como una acción urbanística la realización de las obras, pero la determinación de su costo y su cobro por medio de la contribución de valorización hace parte de una regulación especial prevista para el caso del Distrito Capital, en el Acuerdo 7 de 1987 “Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”, normativa que tenía señalados sus propios mecanismos de “participación de los beneficiados”, regulados en los artículos 15 a 38 del citado Acuerdo, respecto de los cuales no se realizará ningún pronunciamiento, porque no fueron invocados como violados en la demanda. De acuerdo con lo anterior, la participación democrática a que hace referencia el demandante y que, a su juicio, fue omitida para la expedición del Acuerdo 180 de 2005, está referida al procedimiento que se adelanta para definir y desarrollar las acciones urbanísticas con las que se ejerce el ordenamiento territorial, pero no tiene aplicación en las actividades relacionadas con la determinación del costo de las obras y su cobro por medio de la contribución de valorización. Lo anterior, debido a que para incluir las obras en el POT se debieron surtir las etapas de concertación con la comunidad para su aprobación, es decir, que la participación prevista en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 y a que hace referencia el demandante, hace parte de la expedición de un acto diferente al que es objeto de demanda en este proceso.

**NORMA DEMANDADA:** ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 2 (No Anulado) / ACUERDO 180 DE 2005 (20 de octubre) DISTRITO CAPITAL – ARTICULO 6 (No Anulado)

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

**Consejera ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá D. C., veintisiete (27) de septiembre de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-27-000-2007-00246-02(17835)**

**Actor: JOSE CIPRIANO LEON CASTAÑEDA**

**Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTA**

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el demandante, contra la sentencia del 30 de abril de 2009, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", que negó las súplicas de la demanda.

**ACTO DEMANDADO**

El demandante solicita la nulidad de los artículos 2 y 6 del Acuerdo 180 del 20 de octubre de 2005 que establecen:

**"ACUERDO 180**

**(Octubre 20 de 2005)**

***"Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras"***

**EL HONORABLE CONCEJO DE BOGOTÁ, D.C**  
***En ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le confieren los Artículos 317 y 338 de la Constitución Política, los numerales 3 y 10 del artículo 12 y el artículo 157 del Decreto- Ley 1421 de 1993 y los artículos 15 y 242 de los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986, respectivamente,***

**CONSIDERANDO:**

**(...)**

**ACUERDA:**

**CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS UNAS DE LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD Y DE ESPACIO PÚBLICO**

***Determinación de la Contribución y monto distribuible***

**ARTÍCULO 1.- DETERMINACIÓN DE LA CONTRIBUCIÓN.** Establécese el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que se encuentra relacionado en el Anexo No. 1, obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.

**ARTÍCULO 2. - MONTO DISTRIBUIBLE.** Fíjese en \$2.103.117.895.856 a pesos de junio de 2005, el monto distribuible de la Valorización Local de que trata el artículo 1º del presente Acuerdo, de los cuales \$2.039.655.294.649, corresponden al costo total de las obras del sistema de movilidad y \$63.462.601.207 al costo parcial de las obras del sistema de espacio público, incluido un porcentaje equivalente al 8.396837%, destinado a sufragar el costo de la administración del recaudo<sup>1</sup>.

**PARÁGRAFO 1.-** El Plan de Obras de Parques que integra el Sistema de Espacio Público se financiará con cargo a la contribución de valorización ordenada en el presente Acuerdo hasta el valor allí fijado. Los costos de las obras que excedan éste monto distribuible se asumirán con cargo al presupuesto del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte.

**PARÁGRAFO 2.-** El monto distribuible antes establecido se actualizará con base en la variación del Índice de Costos de Construcción Pesada ICCP, entre junio del año 2005 y el certificado al mes inmediatamente anterior a la asignación de la contribución de valorización, en cada una de las fases, por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE o la entidad que haga sus veces.

**PARTE I**

**CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION PARA LA CONSTRUCCIÓN DE OBRAS DE LOS SISTEMAS DE MOVILIDAD Y ESPACIO PÚBLICO**

**CAPÍTULO I**

**Obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público a Construir**

(...)

**CAPÍTULO II**

**Liquidación y Pago de la Contribución**

---

<sup>1</sup> Modificado por el art. 2, Acuerdo Distrital 398 de 2009.

**ARTÍCULO 6. - ASIGNACIÓN DEL MONTO DISTRIBUIBLE.** La asignación del monto distribuible establecido en el Artículo 2º para la financiación de las obras de los Sistemas de Movilidad y Espacio Público, se hará así:

La Fase I se asignará en el año 2007 por un monto distribuible de \$633.662.784.641 distribuido así:

Sistema de Movilidad - \$611.292.427.064 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo total del grupo 1 de obras, que incluye el costo de administración del recaudo, equivalente a 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 2 de obras.

Sistema de Espacio Público - \$22.370.357.577, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%.

La Fase II se asignará en el año 2009 por un monto distribuible de \$619.607.069.531 distribuido así:

Sistema de Movilidad - \$578.514.825.901 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo de construcción e interventoría del grupo 2 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837% del grupo 3 de obras.

Sistema de Espacio Público - \$41.092.243.630, incluido el costo de administración del recaudo equivalente al 8.396837%.

La Fase III se asignará en el año 2012 por un monto distribuible de \$629.815.893.688 pesos de junio de 2005, el cual incluye los siguientes componentes: a) el costo de construcción e interventoría del grupo 3 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%; b) el costo de los estudios y diseños con su interventoría, el costo de predios y las indemnizaciones sociales y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%, del grupo 4 de obras.

La Fase IV se asignará en el año 2015 por un monto distribuible de \$220.032.147.996 pesos de junio de 2005, el cual incluye el costo de construcción e interventoría del grupo 4 de obras y el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 8.396837%.

**PARÁGRAFO 1.-** En lo que corresponde al Sistema de Movilidad, los componentes definidos en cada una de las Fases se asignarán mediante actos administrativos independientes.

**PARÁGRAFO 2.-** El plazo máximo para iniciar la etapa de construcción de las obras de cada grupo, no podrá exceder el término de dos (2) años contados a partir del momento en que se expida el acto administrativo que ordena asignar el valor del monto distribuible correspondiente a la construcción de las obras del respectivo grupo, so pena de devolver los valores recaudados bajo el esquema financiero que se establezca mediante acto administrativo expedido por la Dirección General del Instituto de Desarrollo Urbano o la Dirección del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, cuando los dineros recaudados hayan

*sido puestos a disposición de éste último, consultando las mismas condiciones del mercado financiero en las que fueron manejados estos recursos. En ningún caso podrá ser inferior al valor efectivamente recaudado.*

**PARÁGRAFO 3.-** *El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y los intereses corrientes y de mora<sup>2</sup>.*

**ARTÍCULO 7.- MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO.** (...)

**ARTÍCULO 16. - VIGENCIA.** *El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación.*

**ARTÍCULO 17.- DEROGATORIAS.** *El presente Acuerdo deroga el artículo [3º](#) del Acuerdo 9 de 1998, por el cual se modifica el Acuerdo 25 de 1995.*

## **PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE**

### **DEMANDA**

El ciudadano José Cipriano León Castañeda, en ejercicio de la acción pública consagrada en el artículo 84 del C.C.A., solicitó la nulidad de los artículos 2º y 6º del Acuerdo 180 de 2005.

Citó como disposiciones violadas las siguientes:

- Artículos 338 de la Constitución Política
- Artículos 60 y 157 del Decreto 1421 de 1993.
- Artículos 3, 4 y 38 de la Ley 388 de 1997

El concepto de violación se sintetiza así:

De las normas demandadas se advierte que se establecen unos montos a distribuir en las cuatro fases, pero se omite el sistema y métodos para definir tales costos que son los montos a distribuir, exigencia prevista en el artículo 338 de la Constitución y en el Decreto Ley 1421 de 1993. Sólo unas cifras arbitrarias y supuestas son las que originan los montos contemplados en el Acuerdo acusado.

---

<sup>2</sup> Modificado por el art. 7, Acuerdo Distrital 398 de 2009.

En sentencia del 9 de febrero de 1995, Exp. 2651, la Sección Primera del Consejo de Estado sostuvo que la fijación de los montos a distribuir a título de valorización, debe ser la consecuencia de haber definido previamente los costos y beneficios de las obras.

No se pueden realizar obras por beneficio general o local con cifras arbitrarias, supuestas o virtuales mientras no se conozca cuánto va a costar cada obra. En los considerandos del Acuerdo se omitió la determinación del sistema y el método para definir los costos y beneficios de las obras y fijar los montos distribuibles a título de valorización.

Cuestionó la forma como se llega a la asignación del monto distribuible en cuatro fases, sin haber definido previamente los costos de las obras que se contemplan en los anexos del Acuerdo demandado. No es suficiente con enunciar que incluyen costos de las obras e interventorías si nunca definieron previamente los sistemas y métodos para determinar dichos costos.

Por ejemplo, los costos del Sistema de Movilidad y Espacio Público son cifras globales, en los que no se identifican las obras a realizar ni cómo se llegó a esos costos. Para lo anterior cita algunos ejemplos del Anexo 1 del Acuerdo demandado, que contiene el listado general de obras.

Los artículos 3º y 4º de la Ley 388 de 1997 en concordancia con el artículo 60 del Decreto 1421 de 1993 disponen que la Administración Distrital debe concertar con los representantes de las comunidades afectadas las actuaciones urbanísticas, pero en el acto demandado no se expresa que hubiera existido esa concertación.

Si se cobra valorización por beneficio local debe determinarse el beneficio de cada una de las veinte localidades del Distrito Capital, las cuales están señaladas en el Acuerdo 2 de 1992, aspecto que tampoco se establece del acto objeto de demanda.

El Acuerdo acusado también desconoce el artículo 38 de la Ley 388 de 1997 por cuanto no hubo ningún mecanismo que estableciera el reparto equitativo de las cargas y beneficios de las obras a realizar.

**Solicitud de suspensión provisional:** El demandante solicitó esta medida cautelar, la cual fue negada por el Tribunal mediante auto de 7 de febrero de 2008 y confirmada por esta Sala por auto del 17 de julio de 2008.

## OPOSICIÓN

**Distrito Capital de Bogotá:** A través de apoderado, se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos.

De acuerdo con lo previsto en el inciso 2° del artículo 338 de la C.P., las autoridades podrán cobrar a los contribuyentes la recuperación de los costos de los servicios que presten o la participación de los beneficios que les proporcionen, pero el sistema y métodos para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Para el cobro de la valorización establecida mediante el Acuerdo 180 de 2005, la recuperación del costo de las obras señaladas para los diferentes sectores de la ciudad, se efectúa de acuerdo con el beneficio obtenido por los predios en función de su realización. Con base en lo anterior, es que los artículos 2° y 6° *íbidem* disponen la asignación del monto distribuible, pero no quiere decir que no se establezca el método de distribución del beneficio que está desarrollado en el artículo 7° del mismo Acuerdo, cuyos factores están contenidos en el Anexo 4 del acto demandado.

En cuanto a las cifras del costo de las obras y sus fuentes, tales como: elaboración de estudios, diseños e interventorías de diseños, costos de construcción de las obras y la interventoría, gastos relacionados con la gestión social y ambiental de la obra, están discriminadas en la exposición de motivos del Acuerdo 180 de 2005.

En cuanto a los métodos para el cálculo del beneficio que las obras producen en los inmuebles, algunos tratadistas señalan el “método de los factores de beneficio” que fue el utilizado en el Acuerdo 180 de 2005, en acatamiento de lo dispuesto en el artículo 338 C.P., para definir la valorización a cobrar para la construcción del plan de obras. Estos factores de beneficio corresponden a: área de terreno, estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y grado de beneficio.



Por consiguiente, el Acuerdo contempla el método y el sistema de la mencionada valorización por beneficio local, y corresponde a las autoridades administrativas competentes liquidar la tarifa respectiva, con arreglo al método escogido por el Concejo Distrital.

Finalmente, propuso las siguientes excepciones:

- **Excepción de ausencia de causa para demandar:** El Acuerdo demandado fue expedido por el Concejo Distrital en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales. Además, la norma contiene todos los elementos que debe incluir.
- **Excepción de falta de claridad en el concepto en que se funda la violación:** El actor se limita a reiterar la violación de una norma constitucional y otra de tipo legal sin indicar con claridad el motivo por el cual considera que la Administración las ha vulnerado.

**Instituto de Desarrollo Urbano IDU:** También se opuso a las pretensiones de la demanda, con los siguientes argumentos.

El demandante desconoce que dentro del Acuerdo demandado, concretamente en el artículo 7º, se establece como método de distribución del beneficio, el de “factores de beneficio”, para lo cual se ordenó que el IDU liquidara el gravamen con base en los factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el anexo 4º del Acuerdo. Al respecto transcribió el modelo matemático para la liquidación del gravamen de valorización por beneficio local y concluyó que en este se hace explícito el método utilizado para definir los costos de las obras.

No es cierto lo afirmado por el demandante, en cuanto a que las cifras son “arbitrarias y supuestas” pues el monto distribuible se deriva de estudios de presupuestos que determinaron finalmente la suma que se pretende cobrar mediante la contribución de valorización.

Se definió que el costo del plan o conjunto de obras debía corresponder al valor de todas las inversiones y gastos que se requerían hasta su terminación y puesta en funcionamiento, como son: estudios, proyectos, ejecución, financiación, adquisición de inmuebles, indemnización, construcciones e instalaciones,

reajustes, interventoría, obras de ornato y amoblamiento, adicionado en un 8.396837%, este último corresponde al costo de administración de recaudo de las contribuciones.

El proyecto de valorización está compuesto por obras de infraestructura vial, intersecciones viales, puentes peatonales, parques y andenes, que buscan contribuir con la conformación y mejoramiento de la movilidad y el espacio público y, respecto de cada una de las obras antes mencionadas, transcribió el cuadro con sus costos. Debido a que las obras no se pueden ejecutar en un mismo período, fue necesario conformar cuatro grupos en forma sucesiva.

En cuanto a la participación de la comunidad en el proceso, precisó que fue a través del Plan de Veedurías Ciudadanas con las que se promovió, apoyó y facilitó la vigilancia y el control social sobre las obras de valorización. El mencionado Plan incluyó visitas de los ciudadanos a los sectores de las obras, definición de zonas para conformar veedurías, cursos de formación a las veedurías ciudadanas, entre otras. Durante el año 2007 se realizaron actividades para invitar a ejercer control y vigilancia por parte de la ciudadanía y para que conocieran el alcance del Acuerdo. Al respecto, presentó cuadros con la asistencia ciudadana a las asambleas convocadas para la conformación de veedurías.

En relación con la concertación por localidades a la que hace referencia el demandante, aclaró que cuando se habla de valorización por beneficio local, no se hace referencia a las localidades en que se organizó la ciudad, sino a la cercanía de los predios a las obras, que constituye la zona de influencia de los predios que se benefician de una o varias obras, que puede contener predios de varias localidades, teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 44 del Acuerdo 7 de 1987.

El artículo 42 del Acuerdo 7 de 1987 estableció que para determinar la contribución de valorización era necesario adelantar un proceso para determinar el presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución, la fijación de plazos y formas de pago, para individualizar la suma que debía pagar cada propietario o poseedor de inmuebles beneficiados con las obras.

Hizo referencia a los artículos 44, 45 y 46 del Acuerdo 7 de 1985 que regulan lo relacionado a la distribución del monto de la obra, el costo de obra y el

presupuesto de una obra, plan o conjunto de obras, respectivamente. Transcribió el artículo 56 en relación con los métodos de distribución y resaltó el de factores de beneficio que fue el aplicado en el Acuerdo 180 de 2005.

La Administración Distrital presentó al Concejo de la ciudad, la exposición de motivos para el cobro de la valorización y adjuntó los costos de cada una de las obras a ejecutar los cuales forman parte del Anexo 2 del acto demandado.

De lo expuesto concluyó que el método y factores que se tuvieron en cuenta para distribuir y liquidar la contribución de valorización que aprobó el Acuerdo 180 de 2005, se ajusta a los preceptos constitucionales y legales aplicables.

En relación con la aplicación al caso del artículo 38 de la Ley 388 de 1997, esta norma hace referencia al reparto de cargas y beneficios en el reordenamiento urbano, el cual está plenamente tratado en el Título III del POT, sin embargo, no se puede pretender la aplicación analógica de una norma que regula el reordenamiento urbano, por ser su objeto sustancialmente distinto al que se trata en el Acuerdo demandado.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

En relación con la excepción de falta de claridad del concepto en que se funda la violación, indicó que la demanda desarrolló mínimamente el concepto de violación de las disposiciones legales. Además, si se diera el evento de la errónea sustentación del cargo o deficiencia argumentativa, dicha falencia conduciría a la denegatoria de las pretensiones de la demanda, pero no a una decisión inhibitoria.

Frente a la excepción consistente en la «ausencia de causa para demandar», estimó el *a quo* que no se trata propiamente de una excepción sino de la síntesis de la defensa<sup>3</sup>.

Respecto del argumento del demandante sobre la fijación del monto distribuible con base en cifras arbitrarias y supuestas, estimó el *a quo* que dentro de la exposición de motivos del proyecto del Acuerdo 180 de 2005, se señaló que el

---

<sup>3</sup> Fl. 269

monto distribuible se deriva de estudios de presupuesto que concluyeron en la suma que se pretende cobrar por concepto de contribución, el cual comprende el costo de las obras del sistema de movilidad y el costo parcial de las obras del sistema de espacio público, incluido el porcentaje de 8.396.837% destinado a sufragar el costo de la administración del recaudo, tal y como se consagra en el artículo 2º del referido Acuerdo.

Lo anterior desvirtúa que se trate de cifras arbitrarias y supuestas, ya que fueron sustentadas de manera específica en el numeral 3 de la exposición de motivos y discriminadas en el artículo 4 del acto demandado.

El actor también planteó que dentro del Acuerdo 180 de 2005 no se definió el método ni el sistema para definir los costos y los beneficios de las obras. Frente a este punto, el Tribunal indicó que la valorización por beneficio local es la contribución que se causa como consecuencia del mayor valor que se genera a la propiedad raíz por la construcción de alguna obra pública.

Mediante el Acuerdo 180 de 2005, el Concejo Distrital estableció el cobro de una contribución de valorización por beneficio local en el Distrito Capital de Bogotá, con la destinación específica de financiar la construcción del Plan de Obras que relaciona en el Anexo N° 1, obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus operaciones estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.

El inciso 2º del artículo 338 de la Constitución Política establece que 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 la ley, ordenanzas y acuerdos son los que fijan el sistema y el método para definir los costos y beneficios,

Con fundamento en varias sentencias de la Corte Constitucional, se extrae que el sistema es la combinación de reglas y directrices necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra o servicio, así como la forma de hacer su distribución. Mientras que el método es el procedimiento a seguir para determinar el monto de la obligación tributaria.

El artículo 56 del Acuerdo 7º de 1987 estableció los métodos que pueden ser adoptados para la distribución de la contribución que se pretenda autorizar y, para el caso concreto, después de un proceso de selección del método más adecuado para el proyecto, el Acuerdo 180 de 2005, en el artículo 7º, escogió el de “factores de beneficio”, factores que están previstos en el Anexo No. 4 del Acuerdo junto con los montos de cada uno, discriminados para el sistema de movilidad y el sistema de espacio público.

Con base en lo anterior, el artículo 7º del Acuerdo demandando si bien se denomina “Monto de Distribución del Beneficio”, de su contenido se establece el método y el sistema, contrario a lo señalado por el demandante.

En cuanto a la omisión de la participación ciudadana, el IDU aportó pruebas documentales en las que consta que la entidad, para cumplir con el deber de fomentar la participación ciudadana, en coordinación con el Instituto de Recreación y Deporte (IDRD) diseñó el Plan de Veeduría Ciudadana que, a su vez, cuenta con un plan de promoción, en virtud del cual se han venido realizando convocatorias por todos los medios, se citó a reuniones con diferentes miembros de las localidades para ilustrar sobre los aspectos generales de la contribución de valorización, los beneficios de las obras a ejecutar, metodología y factores utilizados para definir, entre otros.

Entonces, la demandada ha fomentado y configurado la participación ciudadana a través de las veedurías, que son el mecanismo de participación idóneo establecido por el artículo 36 del Acuerdo 7º de 1987, modificado por el Acuerdo 25 de 1995 y regulado mediante la Ley 850 de 2003.

De otra parte, el actor afirmó que cuando se pretende el cobro de valorización por beneficio local debe determinarse el beneficio local para cada una de las localidades que conforman el Distrito Capital y detallar el costo de cada obra por localidad, según lo disponen los artículos 60 del Decreto 1421 de 1993, 1º y 2º del Acuerdo 02 de 1992.

Al respecto el Tribunal indicó que del artículo 60 del Decreto 1421 de 1993 no se establece que obligatoriamente el reparto de las obras a construir con la contribución, deba coincidir con la división territorial del Distrito Capital. A *Contrario sensu* del contenido del artículo 44 del Acuerdo 7 de 1987 se desprende

la manera en que debe hacerse la distribución del beneficio, norma que es de carácter especial.

Se extrae de lo anterior que en el evento en que el beneficio de las obras sea local y no general, la contribución se debe distribuir entre aquellos predios ubicados dentro de la zona de influencia que se establezca para dicho fin y, en el caso del Acuerdo 180 de 2005 se fijaron las zonas de influencia previstas en el artículo 8º y delimitadas en el Anexo 3.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

El demandante apeló la sentencia de primera instancia y fundamentó su inconformidad en el análisis que hace el Tribunal respecto del cumplimiento del requisito referido a la participación ciudadana.

El *a quo* concluyó que se configuró la participación ciudadana a través de las veedurías ciudadanas, que son el mecanismo idóneo estatuido en el Acuerdo 7 de 1987 y regulado en la Ley 850 de 2003. De esta forma, da a entender tácitamente que se cumplió con el artículo 4º de la Ley 388 de 1997.

Según las pruebas aportadas por el IDU, la entidad diseñó un plan de veeduría ciudadana, pero el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 establece que la concertación dentro de las acciones urbanísticas es entre los pobladores y sus organizaciones.

No se puede confundir la veeduría ciudadana que, según el artículo 1º de la Ley 850 de 2003, es un mecanismo democrático de representación con la participación democrática en las actividades que conforman la acción urbanística. Una cosa, es ejercer la vigilancia de la gestión pública y otra participar democráticamente en las actividades que conforman la acción urbanística, como es el caso de cobros y obras de valorización.

Por consiguiente, el argumento de las veedurías ciudadanas no cabe en el sistema de participación en las actividades que conforman la acción urbanística, *“puesto que las veedurías son para vigilar la gestión pública en las actividades que conforman las acciones urbanísticas y que administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales,*

*económicos y urbanísticos mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”.*

Los artículos 15 a 38 del Acuerdo 7 de 1987 explica cómo se conforma dicha participación ciudadana, procedimiento que el IDU debió adelantar para fomentar la concertación.

Igualmente, el artículo 103 de la C.P. dispone que el Estado contribuirá para que se constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación y concertación de la gestión pública y el Acuerdo 7º de 1987, establece los mecanismos de representación democrática para la concertación en los procesos de valorización por beneficio local en la zona de influencia.

Lo anterior fue omitido por el IDU, no obstante la obligación de fomentar la concertación, que no consiste en desarrollar un plan de promoción de reuniones a través de los medios de comunicación e ilustrar los aspectos generales de la contribución de valorización, cuando el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 es claro en indicar el contenido de la concertación.

Luego, los planes de promoción de invitación y de ilustración, no son los mecanismos de participación que enuncia el inciso 2º del artículo 4 de la Ley 388 de 1997 que los define.

Cuestionó si el IDU realizó audiencias públicas, porque una cosa es la promoción por los medios de comunicación para ilustrar los aspectos generales de la contribución y otra la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento y modificación de las actuaciones urbanísticas.

El IDU no citó a los beneficiarios de la zona de influencia, como lo ordena el artículo 15 y siguientes del Acuerdo 7 de 1987. En las pruebas documentales se observa que el IDU solo reunió a los veedores y no a los propietarios y poseedores de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia provisional de una obra.

El IDU únicamente hizo un plan promocional de reuniones ante los medios de comunicación para ilustrar a los interesados sobre los aspectos generales de la valorización, cuando el artículo 15 del Acuerdo 7 de 1987 expresa que la citación del

IDU es para elegir a los representantes, quienes participarán en el proceso de determinación de la zona de influencia, en la elaboración de los presupuestos o cuadro de valores, en la determinación del costo de la obra, en la distribución de la contribución, en la vigilancia de la inversión de los fondos destinados a la misma y en la liquidación, terminación y entrega de la obra.

El IDU vulneró las normas citadas y, por tal razón, el Acuerdo 180 del 2005 omitió los mecanismos de participación que enuncian los artículos 102 de la C.P., 4 de la Ley 388 de 1997 y 15 y siguientes del Acuerdo 7 de 1987. Para fijar el monto de la contribución debieron observarse las citadas normas legales sobre participación y elección democrática para la concertación de las actuaciones urbanísticas y la gestión pública.

### **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

El **Distrito Capital** argumentó que la contribución por valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005 tiene como fin específico financiar la construcción de obras que integran los sistemas de movilidad y del espacio público previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT).

Para la expedición del POT se cumplieron cada una de las etapas señaladas en la Ley 388 de 1997, para garantizar la participación de los diferentes gremios, organizaciones cívicas y comunitarias, consejo de gobierno, consejo de ordenamiento territorial, autoridades ambientales y la ciudadanía en general, entre otros.

Es el POT el que contiene las disposiciones relativas a la distribución equitativa de las cargas y beneficios derivados del desarrollo urbano, siendo la contribución de valorización una de las herramientas previstas en el POT para tal propósito.

Las obras que se van a construir con recursos de la contribución de valorización están señaladas en el POT y fueron discutidas y aprobadas por diferentes actores de la comunidad. Por consiguiente, no era estrictamente necesaria la participación de la comunidad para efectos de señalar la asignación de la contribución, pues la comunidad ya había sido ampliamente escuchada y, el plan de obras en el POT obedeció a ese querer ciudadano y, por tanto, el actuar de la Administración al



expedir el Acuerdo demandado perfectamente hubiese podido omitir una nueva participación de la comunidad.

Sin embargo, contrario a lo afirmado por el actor, la asignación de la contribución por valorización estuvo precedida de la interventoría ciudadana, mediante los mecanismos consagrados en la Ley 134 de 1994 y, en especial, a través de las veedurías ciudadanas a las que alude la Ley 850 de 2003, expedida en acatamiento del artículo 270 C.P., que dispone que la ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permite vigilar la gestión pública.

La forma de participación a la que se refiere el artículo 15 del Acuerdo 7 de 1987 y que el actor extraña en el proceso de expedición del Acuerdo 180 de 2005 y en la asignación de la contribución por valorización, perdió vigencia a partir de la Ley 850 de 2003 expedida al amparo del artículo 270 C.P.

El documento Memoria Técnica – Acuerdo 180 de 2005, Fase 1 – Espacio Publico contiene un capítulo en el que se explica la manera en que se incluyó la participación de la comunidad a través de las veedurías.

Con fundamento en el artículo 157 del Decreto 1421 de 1993, en armonía con el principio de legalidad tributaria, la comunidad afectada concurre en la adopción de la decisión de la contribución por valorización a través de sus representantes en el Concejo Distrital, órgano que expidió el Acuerdo demandado.

El **Instituto de Desarrollo Urbano-IDU** expuso que con la expedición de la Constitución de 1991 perdieron vigencia las normas del Acuerdo 7 de 1987 que regulaban la forma de participación de los ciudadanos en el proceso de distribución y asignación de la contribución de valorización, porque el artículo 270 C.P. dispuso que a la Ley le corresponde organizar las formas y sistemas de participación ciudadana.

En desarrollo de esta norma constitucional se expidió la Ley 134 de 1994 sobre mecanismos de participación ciudadana y, en el artículo 100, contempló las veedurías ciudadanas, figura que fue desarrollada por la Ley 563 de 2000 pero declarada inexecutable mediante sentencia C-1338 de 2000, por considerar que las veedurías hacen parte de los mecanismos de participación ciudadana, por tanto, su regulación debía hacerse mediante ley estatutaria.

Luego, se expidió la Ley Estatutaria 850 de 2003 que regula todo lo relacionado con las veedurías ciudadanas, mecanismo que viene a sustituir la participación de los propietarios de predios afectados con la contribución de valorización, previsto en el Acuerdo 7 de 1987, pues tal como lo precisó la Corte Constitucional en la citada sentencia y expresamente la Ley 850 de 2003, las veedurías ciudadanas vienen a sustituir la participación de los ciudadanos de predios afectados con la contribución de valorización, en la forma prevista en el mencionado Acuerdo, y tienen por objeto ejercer vigilancia sobre la gestión administrativa, vigilar y fiscalizar la ejecución de las obras de inversiones en el correspondiente nivel territorial, entre otras.

En desarrollo del Decreto 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito, el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 142 de 2005 por el cual se adoptan mecanismos e instancias para apoyar y promover las veedurías ciudadanas. Con el fin de ajustar el procedimiento de distribución, asignación y cobro de la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, a la regulación de la participación ciudadana, el IDU en coordinación con el IDR, diseñó un plan de veedurías ciudadanas a través del cual se convocó a 11 asambleas durante los meses de julio, agosto y septiembre de 2006, que agruparon 18 localidades del Distrito, con un total de 1.046 asistentes y 235 veedores inscritos, tal como se probó con los documentos aportados con la contestación de la demanda.

Durante la etapa de conformación de las veedurías, se invitó a los veedores a un curso de formación sobre los aspectos principales del Acuerdo y a 10 reuniones organizadas por zonas de influencia de las obras de los grupos 1 y 2, con el fin de facilitarles los elementos conceptuales y procedimentales que les permitieran ejercer su actividad de control y vigilancia, actuaciones soportadas por las pruebas que se allegaron al proceso.

Precisó que las entidades administrativas no tienen facultad para crear el tributo, simplemente son las encargadas de concretarlo bajo los parámetros que definan las respectivas corporaciones de representación popular, como es el Concejo Distrital de Bogotá, donde precisamente están representados los ciudadanos.

Debe tenerse en cuenta que el Acuerdo Distrital 95 de 2003 por el cual se expide el reglamento interno del Concejo de Bogotá, en su artículo 75, autoriza la participación activa de los ciudadanos en los debates previos a la expedición de las normas que autorizan los tributos y a los planes de desarrollo y de obras públicas.

El mecanismo de las veedurías ciudadanas no contraría lo previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 sobre participación democrática, que se expide con el fin de definir el tema del ordenamiento territorial, que es distinto al tema de los mecanismos de participación ciudadana, que tiene reserva legal, dentro de los cuales se incluye las veedurías ciudadanas que están reguladas de manera específica por la Ley Estatutaria 850 de 2003.

El **Ministerio Público** solicitó confirmar la sentencia apelada. En los términos del artículo 4º de la Ley 388 de 1997, la obligación a cargo de la Administración es fomentar la concertación mediante la participación ciudadana y no ejercer las formas o mecanismos de participación lo cual corresponde a los pobladores, como la norma lo dispone.

Con la expedición de la Ley Estatutaria 850 de 2003, se reglamentaron las veedurías ciudadanas y en su artículo 15 se fijaron sus funciones.

El IDU diseñó un plan de veedurías ciudadanas, en desarrollo del cual se convocó a la ciudadanía a asambleas a las que asistieron ciudadanos y veedores inscritos, de manera que los ciudadanos tuvieron el espacio y la oportunidad de participar y ejercer los diferentes mecanismos para hacer efectiva su participación.

Están probadas las convocatorias por radio, televisión y prensa realizadas a la ciudadanía por la Administración y la Veeduría Distrital a conformar las veedurías ciudadanas para la ejecución del proyecto de valorización. Igualmente se probó la realización de las reuniones con miembros de las diferentes localidades, quienes aparecen como firmantes en las planillas de asistencia<sup>4</sup>. Estas actividades las adelantó la Administración en cumplimiento del plan de veedurías diseñado por el IDU y con ello se respetó el derecho de participación de la ciudadanía.

#### **CONSIDERACIONES DE LA SALA**

En los términos del recurso de apelación interpuesto, el demandante discute que para la expedición del Acuerdo 180 de 2005, la Administración Distrital no cumplió con lo dispuesto en los artículos 4º de la Ley 388 de 1997 y 15 a 38 del Acuerdo 7 de 1987.

---

<sup>4</sup> Fls. 34 a 59 y 93 a 228 c.a. # 1

Previo a decidir, la Sala advierte que respecto de la participación ciudadana, el actor invocó en la demanda únicamente la violación de los artículos 3º y 4º de la Ley 388 de 1997, sin embargo, en el recurso de apelación plantea nuevos argumentos para indicar que el ente demandado no cumplió el procedimiento de participación previsto en los artículos 15 a 38 del Acuerdo 7 de 1987<sup>5</sup>, los cuales no fueron mencionados en la demanda ni se desarrolló respecto de ellos concepto de violación alguno.

Por lo anterior, en virtud del derecho al debido proceso y del principio de lealtad entre las partes, sólo es procedente analizar la presunta violación de la norma que fue invocada en la demanda y respecto de la cual el *a quo* y las partes tuvieron la oportunidad de pronunciarse en primera instancia.

En efecto, como lo ha indicado la Sala<sup>6</sup>, el pronunciamiento del juez debe ceñirse al marco de la litis propuesta, en aplicación del principio de congruencia de la sentencia que se establece en los artículos 305 del C.P.C. y 170 del C.C.A., este último que dispone que la sentencia “[d]ebe analizar los **hechos en que se funda la controversia**, las pruebas, las normas jurídicas pertinentes, **los argumentos de las partes** y las excepciones con el objeto de resolver todas las peticiones. (...)”. (Negrillas fuera de texto).

Precisamente, el artículo 137 del C.C.A. establece como requisitos de la demanda, entre otros, “3. Los hechos u omisiones que sirvan de fundamento de la acción. 4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación (...)”.

Así pues, es claro que las normas violadas y el concepto de violación que de ellas se desarrolla en la demanda, constituye el marco dentro del cual el juez en su sentencia debe pronunciarse para decidir la controversia, de manera que respete el principio de congruencia, antes indicado, sobre el cual esta Sala ha señalado:

*“Este principio de la congruencia de la sentencia, exige de una parte que exista armonía entre la parte motiva y la parte resolutive de la misma, lo que se denomina congruencia interna, y de otra, **que la decisión que***

<sup>5</sup> «Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá»

<sup>6</sup> Sentencia del 24 de marzo de 2011, Exp. 16383, M.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia.

**ella contenga, sea concordante con lo pedido por las partes tanto en la demanda, como en el escrito de oposición, denominada congruencia externa, es decir, se tome la decisión conforme se ha marcado la controversia en el proceso.**

(...)

*Con el cumplimiento de este principio fundamental, se busca no solo la protección del derecho de las partes a obtener una decisión judicial que dé certeza jurídica al asunto que se ha puesto a consideración de un juez, sino que se salvaguarde el derecho de defensa de la contraparte, quien ha dirigido su actuación a controvertir los argumentos y hechos expuestos en la demanda”.*

*En efecto, la demanda en materia contenciosa marca el límite dentro del cual el funcionario judicial debe pronunciarse para decidir la controversia, las normas violadas y su concepto de violación se constituyen en el marco de análisis y estudio al momento proferir la sentencia **y si con ellas no se logra desvirtuar la legalidad del acto administrativo, no por ello puede el juez proceder posteriormente al estudio oficioso de toda una normatividad superior para establecer posibles ilegalidades, ni mucho menos hacerlo en forma anticipada y previamente a ocuparse del estudio de legalidad”**<sup>7</sup>.*  
(Negrillas fuera de texto).

Delimitado así el análisis, procede la Sala a señalar lo siguiente:

La Ley 388 de 1997, vigente para la época en que se expidió el acto demandado<sup>8</sup>, tiene como objeto establecer los mecanismos para el ordenamiento territorial a nivel distrital y municipal, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico, la prevención de asentamientos de alto riesgo y la ejecución de acciones urbanísticas eficientes, entre otros<sup>9</sup>.

El ordenamiento territorial *«comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de*

---

<sup>7</sup> Sentencia de 16 de agosto de 2002, Exp. 12668, M.P. Dr. Juan Ángel Palacio Hincapié, reiterada en sentencias de 21 de noviembre de 2007, Exp. 15770, M.P. Dra. María Inés Ortiz Barbosa, 6 de octubre de 2009, Exp. 16533 y de 29 de octubre de 2009, Exp. 17003, M.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>8</sup> Mediante la Ley 1454 del 28 de junio de 2011 se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones.

<sup>9</sup> L. 388/97. Art 1º.

acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales»<sup>10</sup>.

El artículo 8º de la Ley 388 de 1997 dispone que el ordenamiento del territorio es una función pública que se ejerce «**mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento de su territorio y la intervención en los usos del suelo**».

(Negrillas fuera de texto)

Por disposición legal, todas las acciones urbanísticas<sup>11</sup> que pueden adelantar las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento territorial «deberán estar contenidas o autorizadas en los **planes de ordenamiento territorial** o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley»<sup>12</sup> (Negrillas fuera de texto).

El plan de ordenamiento territorial es el «*instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo*»<sup>13</sup>. Y los instrumentos que desarrollan y complementan el POT son los planes parciales previstos en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997<sup>14</sup>.

---

<sup>10</sup> L. 388/97. Art. 5o

<sup>11</sup> L. 388/97. Art.8º. (...) Son acciones urbanísticas, entre otras: 1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana. 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos. 3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas. 4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas. 5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda. 6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente ley. 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social. 8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria. 9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes. 10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley. 11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística. 12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados. 13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas. 14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.

<sup>12</sup> L. 388/97. Art. 8º. Parágrafo.

<sup>13</sup> L. 388/97. Art. 9º.

<sup>14</sup> **ARTICULO 19. PLANES PARCIALES.** Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas

Ahora bien, para el ejercicio de las *acciones urbanísticas* que deben estar contenidas en el POT, el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, invocado como violado por el demandante, dispone:

**ARTICULO 4o. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA.** *En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*

*Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2º de la presente ley.*

*La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.*

La norma transcrita prevé la necesidad de que las administraciones municipales y distritales fomenten la «concertación» o acuerdo con los pobladores y sus organizadores en las *acciones urbanísticas* que adelanten para el ordenamiento de sus territorios y, para ello, el citado artículo señala diferentes mecanismos de participación de la ciudadanía como medios para propiciar dicho acuerdo.

El principio de *participación democrática* previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 tiene aplicación en el trámite que debe surtirse para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, pues deben agotarse “instancias de concertación y de consulta” en las que se incluye a la comunidad, señaladas en los artículos 22 y 24 de la citada Ley, así:

**ARTICULO 22. DE LA PARTICIPACIÓN COMUNAL EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.** *Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de*

---

especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente ley.

su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente registrá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

**En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.**

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
  2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
  3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.
- (...)

**ARTICULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACION Y CONSULTA. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.**

**En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:**

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, (...)
- 2.(...)
- 3 (...)
4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, **la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones**



**formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.**

**Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.**

*PARAGRAFO.* La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

(Negrillas fuera de texto).

Ahora bien, en el Acuerdo 180 de 2005 “Por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras”, acto objeto de demanda en el presente proceso, se expusieron como considerandos, entre otros, los siguientes:

«5. Que se requiere ejecutar un conjunto de obras orientadas a optimizar los sistemas de movilidad del espacio público en Bogotá D.C., **con el propósito de dar cumplimiento al Plan de Ordenamiento Territorial**, en consonancia con el Plan de Desarrollo, para elevar la productividad de la ciudad, y mejorar la malla vial que soporta la prestación del servicio de transporte público colectivo.

«6. Que el **Plan de Ordenamiento Territorial establece como objetivos de los Sistemas de Movilidad** el logro de un transporte urbano-regional integrado, eficiente y competitivo sobre una red vial jerarquizada, **y del sistema de Espacio Público**, articulación espacial de los elementos que lo integran, dentro de los cuales se incluyen los parques».

Como se advierte de los considerandos del Acuerdo 180 de 2005, las obras a realizar hacen parte del Decreto 469 de 2003 que contiene el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá<sup>15</sup>, entonces, las obras por las cuales se cobra la valorización previstas en el Acuerdo 180 de 2005, fueron previstas en el POT como acciones urbanísticas del Distrito Capital, para lo cual debía darse cumplimiento a las instancias de «concertación» y mecanismos de participación ciudadana en su conformación.

---

<sup>15</sup> En el artículo 70 del Decreto se hace referencia a las obras previstas en los Anexos del Acuerdo 180 de 2005, esto es, vías, andenes, intersecciones viales, parques y puentes peatonales.

Si bien el *cobro de la valorización* establecida en el Acuerdo 180 de 2005 se fundamenta en las obras previstas en el POT de Bogotá, dicho *cobro* no hace parte de la regulación prevista en la Ley 388 de 1997, es decir, no puede entenderse como una «acción urbanística» propiamente dicha, como lo plantea el demandante en su recurso de apelación, para someter el cobro de valorización a un requisito de “participación democrática” previsto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 y que debe entenderse en el contexto de las decisiones que hacen parte del “ordenamiento territorial” que es lo que regula dicha ley.

En efecto, la Ley 388 de 1997 establece como una acción urbanística la realización de las obras, pero la determinación de su costo y su cobro por medio de la contribución de valorización hace parte de una regulación especial prevista para el caso del Distrito Capital, en el Acuerdo 7 de 1987 “*Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá*”, normativa que tenía señalados sus propios mecanismos de “participación de los beneficiados”<sup>16</sup>, regulados en los artículos 15 a 38 del citado Acuerdo, respecto de los cuales no se realizará ningún pronunciamiento, porque no fueron invocados como violados en la demanda.

De acuerdo con lo anterior, la participación democrática a que hace referencia el demandante y que, a su juicio, fue omitida para la expedición del Acuerdo 180 de 2005, está referida al procedimiento que se adelanta para definir y desarrollar las acciones urbanísticas con las que se ejerce el ordenamiento territorial, pero no tiene aplicación en las actividades relacionadas con la determinación del costo de las obras y su cobro por medio de la contribución de valorización.

Lo anterior, debido a que para incluir las obras en el POT se debieron surtir las etapas de concertación con la comunidad para su aprobación, es decir, que la participación prevista en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 y a que hace referencia el demandante, hace parte de la expedición de un acto diferente al que es objeto de demanda en este proceso.

En esas condiciones, el artículo 4º de la Ley 388 de 1997 no constituye un procedimiento previo para el establecimiento del costo de las obras y de la

---

<sup>16</sup> Acuerdo 7/87. **Artículo 15º.- Participación de los Beneficiados.** Los propietarios y poseedores de los inmuebles comprendidos en la zona de influencia provisional de una obra, plan o conjunto de obras, por los cuales ha de exigirse la contribución de valorización, serán citados por el Instituto de Desarrollo Urbano para que elijan sus representantes, quienes participarán en el proceso de determinación de la zona de influencia, en la elaboración de los presupuestos o cuadro de valores, en la determinación del costo de la obra, la distribución de la contribución, en la vigilancia de la inversión de los fondos destinados a la misma, y en la liquidación, terminación y entrega de la obra, de conformidad con lo establecido en el presente Estatuto.

contribución de valorización a que se refiere el Acuerdo 180 de 2005, razón por la cual no fue violado por la parte demandada.

Ahora bien, la Sala observa que el cuestionamiento que hace el recurrente de las pruebas aportadas por el IDU para demostrar la participación ciudadana en la contribución de valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005, está planteado a la luz de lo previsto en los artículos 15 a 38 del Acuerdo 7 de 1985, normas que no pueden ser objeto de análisis en esta instancia, como tampoco es procedente determinar si las audiencias y planes de promoción adelantados por el IDU cumplen con lo establecido en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, pues se insiste, esta norma no tiene aplicación respecto del cobro de la valorización prevista en el Acuerdo 180 de 2005.

Por consiguiente, la Sala confirmará la decisión del Tribunal que negó las pretensiones de la demanda.

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

**F A L L A :**

**CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

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

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

La anterior providencia fue estudiada y aprobada en sesión de la fecha.

**HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS**  
Presidente de la Sección

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ**