

CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Ilegalidad de la revocatoria directa sin su consentimiento expreso, sin señalar causal y sin citación alguna: violación del debido proceso / REVOCATORIA DIRECTA - Ilegalidad al rectificar factores de liquidación de la contribución de valorización sin consentimiento del titular

Advierte la Sala que la modificación del estrato, el uso y las áreas de los predios, con efectos en la liquidación de la contribución de valorización, no corresponde a la corrección de un simple error aritmético, porque tales conceptos hacen parte de las características del inmueble sobre el cual recae el gravamen, y en consecuencia, su asignación no es el resultado de una simple operación matemática, que pueda ser corregida oficiosamente y sin el consentimiento expreso del titular. En consecuencia, la actuación no corresponde a la prevista en el último inciso del artículo 73, pues, el objeto de los actos demandados no fue corregir un error aritmético, sino rectificar varios factores de liquidación de acuerdo con unas pruebas que debieron ser apreciadas en el momento oportuno de la distribución de la contribución, rectificación que incidió en el sentido de la decisión, toda vez que la contribución inicialmente asignada en la resolución 2500 de 1997 tenía que estar soportada en los documentos donde constaran tales factores. Ahora bien, el hecho de que se pretenda equilibrar las cargas tributarias y restablecer el ordenamiento jurídico y el interés general, no significa que la Administración pueda pasar por encima del deber constitucional de mantener el orden jurídico y garantizar los derechos fundamentales de los administrados, pues, si bien es cierto, se ha de contribuir al financiamiento de las gastos e inversiones del Estado, ello no implica desconocer los conceptos de justicia y equidad que rigen la facultad impositiva (art.95 C.P.); y el derecho fundamental del debido proceso, que obliga a la Administración a actuar con la observancia de las formas propias de cada juicio, y a exigir el pago del tributo, en la forma y condiciones establecidas en la Constitución y en la ley. De otra parte, el IDU revocó la Resolución 2500 de 1997 que definió una situación jurídica a favor de la sociedad sin su consentimiento expreso y sin señalar cuál de las causales previstas en el artículo 73 se daba para revocar la decisión sin el consentimiento del titular como son: cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales, es decir, se trate de un acto ilícito, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del C.C.A., que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la Administración, pugna contra la Constitución o la ley. Finalmente, la Administración tampoco adelantó el procedimiento del artículo 74 ibídem, según el cual “Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en el artículo 28 del Código...”. Es decir que en todo caso, es deber de la Administración comunicar a los particulares que puedan resultar afectados con tal decisión, “la actuación administrativa iniciada de oficio”, de lo contrario se violaría el derecho de defensa y contradicción. En efecto, las resoluciones demandadas no fueron expedidas en virtud de alguna petición de la sociedad, como lo aduce la recurrente, fueron de manera oficiosa y sin comunicar previamente la actuación que se había iniciado en contra de ella, razón por la cual, para la Sala deben anularse las resoluciones demandadas porque fue ilegal y violatorio del debido proceso, la actuación administrativa que se acusa, como lo decidió el Tribunal, por lo que se confirmará en este punto la sentencia apelada. No prospera la apelación de la demandada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ

Bogotá, D.C., cuatro (4) de septiembre de dos mil ocho (2008)

Radicación número: 25000-23-27-000-2004-00259-01(15982)

Actor: INVERSIONES SAN SIMON S.A. EN LIQUIDACION

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide las apelaciones de la demandante y la demandada contra la sentencia de 8 de febrero de 2006 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, parcialmente estimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento de INVERSIONES SAN SIMÓN S.A. EN LIQUIDACIÓN contra los actos por medio de los cuales el IDU modificó las contribuciones de valorización por beneficio local que había asignado a los predios de su propiedad correspondiente al conjunto de obras de la zona Eje 1.

ANTECEDENTES

El INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU expidió la **Resolución 2500 de 30 de julio de 1997** por medio de la cual asignó la contribución de valorización autorizada por el Acuerdo 25 de 1995 a los inmuebles ubicados en la Zona Eje 1, dentro de los cuales los predios de la actora, así:

Numeral	233933
Nombre	EL GUAMO
Matrícula inmobiliaria	50N- 20038616
Contribución	\$6.538.627.
Numeral	233934
Nombre	EL GUARANGO
Matrícula Inmobiliaria	50N- 200952300
Contribución	\$5.825.839
Numeral	233932
Nombre	LOS CAUCHOS
Matrícula inmobiliaria	50N- 20038615
Contribución	\$5.897.949

El 10 de abril de 2003 el IDU expidió las Resoluciones 3079, 3081 y 3083 por medio de las cuales modificó, respectivamente, los numerales 233933, 233934 y 233932 de la Resolución 2500 de 30 de julio de 1997 y estableció las siguientes contribuciones a los lotes divididos, así:

Resolución 3079 Predio EL GUAMO		Resolución 3081 Predio EL GUARANGO		Resolución 3083 Predio LOS CAUCHOS	
División	Contribución	División	Contribución	División	Contribución
Area Util	\$48.617.769	Area Util	\$121.432.053	Area Util	\$123.338.718
Zona Verde 47	\$45.471.352	Zona Verde 45 ^a	\$1.045.587	Vial	\$212.986
Ronda Hidráulica	\$5.121.219	Zona Verde 45	\$10.020.336	Vial	\$124.723
		Ronda Hidráulica	\$72.477	Zona Verde 46A	\$6.779.084
				Ronda Hidráulica	\$3.957.800
TOTAL	\$99.210.340		\$132.570.453		\$134.413.311

Contra las anteriores resoluciones la demandante interpuso reposición y apelación y el IDU mediante Oficios IDU-122684, IDU-122587 e IDU-122773 STJE-6100, todos de 19 de agosto de 2003, le precisó que el acto que puso fin a la actuación administrativa era la Resolución 2500 de 1997 contra la cual la contribuyente no había interpuesto ningún recurso, por tanto, no podía pretender que se mantuviera latente el término para recurrir la contribución.

LA DEMANDA

INVERSIONES SAN SIMÓN S.A. EN LIQUIDACIÓN solicitó la nulidad de las resoluciones que modificaron la contribución de valorización distribuida a sus predios por medio de la Resolución 2500 de 1997; a título de restablecimiento del derecho pidió que mantuviera el valor de las contribuciones asignadas en la Resolución 2500 de 1997 y se ordenara la devolución de lo indebidamente pagado de \$262.134.985 con indexación. Solicitó que se condene en costas a la demandada.

Invocó como normas violadas los artículos 73 y 74 del Código Contencioso Administrativo; 737 del Estatuto Tributario en concordancia con el 111 y 169 del Decreto 807 de 1993 y 4 del Acuerdo 25 de 1995. El fundamento de las pretensiones se sintetiza así:

1. Prescripción del término de aplicabilidad de la revocatoria directa

El IDU había perdido competencia para revocar directamente la Resolución 2500 de 30 de julio de 1997, pues pasaron mas de 5 años desde su ejecutoria hasta la notificación del actos administrativos que la revocaron, es decir, fuera del término previsto en el artículo 737 del Estatuto Tributario.

2. Violación al principio de revocatoria directa

Las resoluciones demandadas violaron el debido proceso administrativo y los derechos adquiridos de la contribuyente, pues el IDU no podía revocar la Resolución 2500 de 1997 sin la autorización previa y escrita de la sociedad.

La Resolución 2500 de 1997 no era un acto irregular, ni estaba incurso en inconstitucionalidad o ilegalidad manifiesta, ni violaba el interés público o social u ocasionaba un daño antijurídico; además, nada de estos aspectos mencionan las resoluciones demandadas.

Cuando se causó la contribución de valorización y fue cancelada, los predios estaban englobados, por lo tanto, el IDU debió cumplir lo dispuesto en el artículo 15 del Acuerdo 25 de 1995 y no elevar la contribución con fundamento en el proceso de desenglobe del predio, pues el proceder, agravaba la situación de la sociedad.

Tampoco se cumplió en el deber de comunicar conforme a los artículos 14 y 28 del Código Contencioso Administrativo, como lo ordena el 74 íbidem.

3. Modificación del uso

En la Resolución distribuidora, el IDU asignó a los predios el uso de código 6200 que corresponde a “Lotes de Tratamiento Desarrollo” con factor total 1.75, mientras que en los actos demandados se les asignó el uso de código 5500 que corresponde a “Lote de Tratamiento Actualización Residencial” con un factor total 3.00, decisión unilateral que hizo mas gravosa la situación de la demandante.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El IDU contestó la demanda y al efecto expuso lo siguiente:

1. Las modificaciones de la contribución inicialmente asignada se ajustaron a los Acuerdos 25 de 1995 y 48 de 2001 y tuvieron como fundamento la realidad

fáctica de los tres predios de la demandante constatada por información sobreviniente al momento de la liquidación inicial, pues, algunas características de los predios habían cambiado ostensiblemente, de manera que debían hacerse los reajustes del caso.

Las modificaciones se encuentran sustentadas en la certificación del Departamento Administrativo de Planeación Distrital que determina una estratificación de los predios en seis (6), la Memoria Técnica Explicativa del Eje 1 que determinó los usos de los predios de propiedad de la actora y los clasificó en grado de beneficio medio 2, los boletines catastrales que determinan las áreas de los lotes y la Resolución 847 de 5 de junio de 1995 del Departamento Administrativo de Planeación Distrital que concedió licencia de urbanización a tales predios, pues habían sido incorporados al área urbana de la ciudad.

2. No se violó el procedimiento de revocatoria directa. Las modificaciones se efectuaron en virtud de la solicitud de revisión que presentó la demandante y tuvieron por fin enmendar una valorización que se cobró en desmedro del erario público e injusto frente a los demás contribuyentes, es decir, el propósito fue restablecer el orden jurídico lesionado con la expedición del acto inicial, por lo que se dieron las causales primera, segunda y tercera del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal anuló las resoluciones demandadas y declaró que la demandante no está obligada a pagar la contribución asignada en los actos anulados; se inhibió para pronunciarse sobre la solicitud de devolución de la contribución que pagó en virtud de los actos acusados porque la sociedad no adelantó el trámite primero ante la Administración y, negó las demás pretensiones de la demanda. Expuso en síntesis lo siguiente:

De los antecedentes administrativos y de la motivación de los actos acusados no aparece prueba de que se hubieran expedido porque la sociedad hubiera solicitado la revisión y modificación de las contribuciones asignadas inicialmente a sus predios. Su expedición fue oficiosa y por vía de revocatoria directa, como expresamente lo señalan los oficios que se expidieron en atención a los recursos de reposición y apelación interpuestos contra los actos demandados.

Las resoluciones acusadas revocaron directamente 5 años después la Resolución 2500 de 1997 sin el consentimiento de la sociedad y sin que se le hubiera comunicado la actuación conforme al artículo 28 del Código Contencioso Administrativo en concordancia con el 73 ibídem.

La Resolución 2500 de 1997 no fue emitida por medios ilegales lo cual daría lugar a la revocatoria directa; otra situación es que la contribución no se hubiera ajustado a los parámetros legales, pero eso no justificaba la modificación por parte del IDU sin cumplir los requisitos y procedimientos legales. Además, las resoluciones demandadas son actos administrativos motivados y no facturas de reajuste de la contribución autorizado por el Acuerdo 48 de 2001.

Negó la petición de que se mantuviera la contribución asignada en la Resolución 2500 de 1997 porque el IDU de manera paralela determinó mediante Resoluciones 383 de 2002 y 9683, 9684 y 9682 de 2003 la contribución de valorización para los predios de la demandante, los cuales no fueron cuestionados en este proceso.

LOS RECURSOS DE APELACIÓN

La **demandada** sustentó el recurso de apelación así:

Las resoluciones demandadas no provienen del ejercicio de la revocatoria directa, aunque así se hubiera expresado textualmente, sino que fueron expedidas en virtud del Acuerdo 48 de 2001 que cuantificó el mayor valor de las obras financiada con esa contribución y ordenó el reajuste para todos los predios de la zona de influencia. La liquidación inicial no era una situación particular inmodificable pues era susceptible de ajuste [Acuerdos 25 de 1995 y 48 de 2001].

No se ajusta a derecho que la existencia de una variación importante de las características de los predios de la demandante no fuera tomada en cuenta para adecuar el tributo a su situación real de acuerdo con los reportes del DAPD.

La Resolución 263 de 2002 señaló el procedimiento para el cobro de la diferencia autorizado por el Acuerdo 48 de 2001 y determinó que se atendería al censo inicial de la contribución, lo cual no tuvo modificación para la actora, pues con anterioridad al Acuerdo 25 de 1995, los predios ya habían sido incorporados al

sector urbano y clasificado en estrato 6, de manera que se les debía asignar la contribución en atención a sus atributos reales reconocidos en la Memoria Técnica elaborada por el IDU.

La **demandante** expuso los siguientes argumentos de apelación:

Se debe revocar el numeral 3 de la sentencia recurrida y, en su lugar ordenar la devolución con indexación de los \$238.518.000 cancelados por motivo de las resoluciones demandadas, según facturas de 14 de julio y 30 de octubre de 2003 [folios 57, 58 y 60]; pues, de lo contrario habría un enriquecimiento sin causa para la Administración y un perjuicio injustificado para la sociedad.

La demandante no solicitó la devolución de esta suma ante el IDU porque existían unas resoluciones en firme y sólo cuando se declara la nulidad de un impuesto es cuando su pago adquiere certeza de haber sido un pago de lo no debido, por tanto es el momento a partir del cual procede la pretensión de la devolución.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **demandante** reiteró los argumentos de la demanda y de su recurso de apelación.

Ni la **demandada** ni el **Ministerio Público** alegaron de conclusión.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de las apelaciones interpuestas por ambas partes, la Sala decide si las resoluciones expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano, a través de las cuales modificó las contribuciones de valorización por beneficio local del conjunto de obras del Eje-1, a los predios de la demandante que había sido asignada por la Resolución 2500 de 30 de julio de 1997 se ajustan a derecho. En caso de declararse su nulidad, la Sala analizará si procede la devolución de las sumas pagadas por concepto de las mismas.

El recurso de apelación de la demandada consiste en considerar que tales actos no fueron producto del ejercicio de la revocatoria directa sino de la asignación del gravamen autorizado por el Acuerdo 48 de 2001 que estableció una

diferencia en el monto total a distribuir por el conjunto de obras decretadas por el Acuerdo 25 de 1995, sin embargo, a juicio de la Sala, la recurrente no tiene razón por lo siguiente:

De acuerdo con los antecedentes administrativos se observa que mediante el **Acuerdo 25 de 1995**, el Concejo Distrital autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" y fijó el monto distribuible en \$321.271.000.000. Posteriormente, el Acuerdo 9 de 1998 lo modificó parcialmente y actualizó el valor de las obras decretadas por el Acuerdo 25 de 1995 y finalmente, el **Acuerdo 48 de 2001** estableció que el valor final a distribuir era de \$449.918.079.325, por lo que la diferencia entre el valor fijado en el Acuerdo 25 de 1995 y el establecido en el Acuerdo 48 de 2001 de \$128.647.079.325, debía ser distribuida en las zonas de los ejes 1, 3, 4, 5 y 6 del Plan de Desarrollo. Para regular la distribución y cobro de esta contribución el IDU expidió la Resolución 283 de 12 de febrero de 2002¹.

En desarrollo de tales actos, mediante Resolución 383 de 21 de febrero de 2002 el IDU asignó a los predios de la sociedad la contribución autorizada por el Acuerdo 48 de 2001, contra la cual se interpusieron los recursos de reposición y apelación, que fueron decididos, el de reposición, a través de las Resoluciones 3080 (El Guamo), 3082 (Guarango) y 3084 (Los Cauchos) de 10 de abril de 2003 y 9682, 9683 y 9684 de 27 de octubre de 2003, el de apelación. Ninguno de estos actos administrativos se demandan en esta acción y son lo que se refieren expresamente a la asignación de la contribución autorizada por el Acuerdo 48 de 2001².

De acuerdo con lo anterior, no tiene razón la parte demandada de negarle la naturaleza de un acto de revocatoria directa a las actuaciones demandadas, pues, en primer término, en ninguna de las Resoluciones acusadas el IDU manifiesta actuar en virtud del Acuerdo 48 de 2001 y en segundo término, la Administración no sólo anunció que se trataba de una revocatoria directa, sino porque efectuó modificaciones unilaterales a las contribuciones asignadas a los predios de la sociedad, que de forma definitiva había distribuido la Resolución 2500 de 1997 en desarrollo del Acuerdo 25 de 1995.

¹ Folios 101 y ss. c.a. 3 y 37 c.a. 2

² Folios 2 y ss. c.a. 2 y 25, 202 y 302 c.a. 3.

En efecto, la Administración en cada uno de los actos acusados, luego de señalar las alteraciones que encontraron en los inmuebles de la sociedad, advirtió que la revocatoria directa era una decisión soberana y unilateral de la Administración, que se debía al cumplimiento del deber jurídico de revisión de sus propios actos, que de ella podía hacer uso oficiosamente para restablecer el orden jurídico lesionado y que si bien, como regla general para que procediera la revocatoria oficiosa de actos de contenido particular la Administración debía observar determinados condicionamientos, no eran necesarios en el caso de obligaciones tributarias, pues siempre que se presentara una causal era viable, máxime cuando se hace mas equitativa la carga tributaria, como en este caso.

También, en los actos que se expidieron con ocasión de los recursos interpuestos contra las resoluciones demandadas, el IDU manifestó expresamente:

“Más desacertado aún es señalar que se quebrantó el párrafo segundo del artículo quince del Acuerdo 25 de 1995, pues dicha normatividad consta de catorce artículos únicamente. La disposición por usted aludida hace parte de la Resolución 283 de febrero 12 de 2002, expedida para regular el procedimiento de cobro de la imposición derivada del Acuerdo 48 de 2001, más no del Acuerdo 25 de 1995 que es a la que se refiere la Resolución 3081 de 2003³”.

Ahora bien, como se precisó, el IDU mediante Resolución 2500 de 30 de julio de 1997, asignó la contribución de valorización por beneficio local, a los tres predios de la actora, los cuales clasificó en el estrato cinco (5) y con un código de uso 6200 “suburbano de transición”.

Posteriormente y de manera oficiosa el IDU mediante las resoluciones demandadas modificó el área, uso y estrato de los predios, teniendo en cuenta que éstos se habían desenglobado, por tanto, el uso que les correspondía para algunos era el código 5222 “Lote Tratamiento Actualización Residencial” y para otros el código 5500 “Lote de Preservación Urbana”, todos con estrato 6. De acuerdo con esta información reliquidó las contribuciones y modificó los respectivos numerales de la Resolución 2500 de 1997 por ser procedente de conformidad con el numeral 3 del artículo 69 del Código Contencioso Administrativo e inciso final del 73 ibídem.

³ Oficios IDU 122587 y 122773 (folios 6 y 130 c.a.3)

El artículo 69 del Código Contencioso Administrativo dispone que los actos administrativos deberán ser revocados por los mismos funcionarios que los hayan expedido o por sus inmediatos superiores, de oficio o a solicitud de parte, en cualquiera de los siguientes casos: [3] Cuando con ellos se cause un agravio injustificado a una persona.

Y el artículo 73 ibídem se refiere a la revocación de actos de carácter particular y concreto y señala que cuando un acto administrativo ha creado o modificado una situación jurídica de carácter particular y concreto o reconocido un derecho de igual categoría, no podrá ser revocado sin el consentimiento expreso y escrito del respectivo titular, pero *“habrá lugar a la revocación de estos actos, cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo positivo, si se dan las causales previstas en el artículo 69, o si fuere evidente que el acto ocurrió por medio ilegales”*, es decir, sin el consentimiento expreso del titular.

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

Advierte la Sala que la modificación del estrato, el uso y las áreas de los predios, con efectos en la liquidación de la contribución de valorización, no corresponde a la corrección de un simple error aritmético, porque tales conceptos hacen parte de las características del inmueble sobre el cual recae el gravamen, y en consecuencia, su asignación no es el resultado de una simple operación matemática, que pueda ser corregida oficiosamente y sin el consentimiento expreso del titular.

En consecuencia, la actuación no corresponde a la prevista en el último inciso del artículo 73, pues, el objeto de los actos demandados no fue corregir un error aritmético, sino rectificar varios factores de liquidación de acuerdo con unas pruebas que debieron ser apreciadas en el momento oportuno de la distribución de la contribución, rectificación que incidió en el sentido de la decisión, toda vez que la contribución inicialmente asignada en la resolución 2500 de 1997 tenía que estar soportada en los documentos donde constaran tales factores.

Ahora bien, el hecho de que se pretenda equilibrar las cargas tributarias y restablecer el ordenamiento jurídico y el interés general, no significa que la Administración pueda pasar por encima del deber constitucional de mantener el orden jurídico y garantizar los derechos fundamentales de los administrados, pues, si bien es cierto, se ha de contribuir al financiamiento de las gastos e inversiones del Estado, ello no implica desconocer los conceptos de justicia y equidad que rigen la facultad impositiva (art.95 [9] C.P.); y el derecho fundamental del debido proceso, que obliga a la Administración a actuar con la observancia de las formas propias de cada juicio, y a exigir el pago del tributo, en la forma y condiciones establecidas en la Constitución y en la ley⁴.

De otra parte, el IDU revocó la Resolución 2500 de 1997 que definió una situación jurídica a favor de la sociedad sin su consentimiento expreso y sin señalar cuál de las causales previstas en el artículo 73 se daba para revocar la decisión sin el consentimiento del titular como son: cuando resulten de la aplicación del silencio administrativo y otra, relativa a que el acto hubiere ocurrido por medios ilegales, es decir, se trate de un **acto ilícito**, en el cual la expresión de voluntad del Estado nace viciada bien por violencia, por error o por dolo, no al acto inconstitucional e ilegal de que trata el artículo 69 del Código Contencioso Administrativo, que habiéndose formado sin vicios en la manifestación de voluntad de la Administración, pugna contra la Constitución o la ley⁵.

Finalmente, la Administración tampoco adelantó el procedimiento del artículo 74 ibídem, según el cual *“Para proceder a la revocación de actos de carácter particular y concreto se adelantará la actuación administrativa en la forma prevista en el artículo 28 del Código...”*. Es decir que en todo caso, es deber de la Administración comunicar a los particulares que puedan resultar afectados con tal decisión, *“la actuación administrativa iniciada de oficio”*, de lo contrario se violaría el derecho de defensa y contradicción.

En efecto, las resoluciones demandadas no fueron expedidas en virtud de alguna petición de la sociedad, como lo aduce la recurrente, fueron de manera oficiosa y sin comunicar previamente la actuación que se había iniciado en contra

⁴ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 23 de noviembre de 2005, Exp. 13983 C.P. Dr. Héctor J. Romero Díaz.

⁵ Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, sentencia de 16 de julio de 2002, Exp. IJ-029 C.P. Dra. Ana Margarita Olaya Forero.

de ella, razón por la cual, para la Sala deben anularse las resoluciones demandadas porque fue ilegal y violatorio del debido proceso, la actuación administrativa que se acusa, como lo decidió el Tribunal, por lo que se confirmará en este punto la sentencia apelada. No prospera la apelación de la demandada.

En relación con la apelación de la demandante de que se revoque el numeral 3 de la sentencia recurrida y, en su lugar se ordene la devolución con indexación de los \$238.518.000 cancelados por motivo de las resoluciones demandadas, según facturas de 14 de julio y 30 de octubre de 2003 [folios 57, 58 y 60], la Sala considera que debe accederse a la devolución de lo indebidamente pagado, pues, evidentemente el pago de las contribuciones reliquidadas por las resoluciones nulas, se tornaron en un pago de lo no debido y de no restablecerse el derecho de la sociedad, se generaría un enriquecimiento sin causa para la Administración.

Además, no es requisito para que la jurisdicción ordene la devolución de una suma indebidamente pagada que previamente a la demanda se solicite ante la Administración su devolución, pues evidentemente puede solicitarse como consecuencia de la nulidad declarada, es decir, a título de restablecimiento del derecho.

De acuerdo con las pruebas que obran en el expediente aparecen los siguientes pagos:

\$34.600.100 el 30 de octubre de 2003, correspondiente al numeral 233933 con una contribución de \$48.617.769 (folio 57 c.ppal)

\$91.626.300 el 14 de julio de 2003, correspondiente al numeral 233934 con una contribución de \$121.432.053 (folio 58 c.ppal), y

\$112.291.600 de 30 de octubre de 2003, correspondiente al numeral 233932 con una contribución de \$123.338.718 (folio 60 c.ppal).

Sobre tales sumas se reconocerá la actualización teniendo en cuenta la siguiente fórmula:

$$Va = Vh \times \frac{I. Final}{I. Inicial}$$

Donde:

Vh = Valor histórico

I. Final IPC certificado por el DANE a la fecha de esta liquidación (junio 2008) = 188,69
I. Inicial= IPC vigente a la fecha de la reducción nominal de la acción a un centavo (julio y octubre de 2003) = 143,46 (julio de 2003) y 144,31 (octubre de 2003)

Al reemplazar la fórmula, tenemos:

Numerales 233933 y 233932

$$Va = \$146.891.700 \quad \times \frac{188,69}{144,31}$$

Va = \$192.065.656

Numeral 233934

$$Va = \$91.626.300 \times \frac{188,69}{143,46}$$

Va = \$120.514.195

Total a devolver: \$312.579.851.

Por las precedentes consideraciones, se confirmarán los numerales primero y segundo de la sentencia apelada y se revocará el numeral 3 en cuanto se inhibió para pronunciarse sobre la devolución y en su lugar, se ordenará la devolución se ordenará la devolución de \$312.579.851, que fueron indebidamente pagados por la sociedad con su actualización.

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:

CONFÍRMANSE los numerales 1 y 2 de la sentencia de 8 de febrero de 2006 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro del proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de INVERSIONES SAN SIMÓN S.A. EN LIQUIDACIÓN contra el Distrito Capital de Bogotá -Instituto de Desarrollo Urbano.

REVÓCASE el numeral 3 de la citada sentencia. En su lugar se dispone:

DEVUÉLVASE a INVERSIONES SAN SIMÓN S.A. EN LIQUIDACIÓN la suma de TRESCIENTOS DOCE MILLONES QUINIENTOS SETENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS CINCUENTA Y UN PESOS MONEDA LEGAL (\$312.579.851), que pagó indebidamente por concepto de las contribuciones que se liquidaron en las resoluciones anuladas.

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

La anterior providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

MARÍA INES ORTIZ BARBOSA
PRESIDENTE

LIGIA LÓPEZ DÍAZ

HÉCTOR ROMERO DÍAZ