

GRADO DE BENEFICIO EN CONTRIBUCION DE VALORIZACION - La prevista en el Acuerdo Distrital 9 de 1998 se relaciona con la distancia de la obra / DICTAMEN PERICIAL - No se desvirtúa al no prosperar lo planteado en la objeción / CONTRIBUCION DE VALORIZACION POR BENEFICIO LOCAL - En Bogotá la de la zona eje 5 se rige principalmente por el Acuerdo 9 de 1998

Para la Sala, tal como lo consideró el a quo, el dictamen pericial en este punto ofrece credibilidad, por encontrarse respaldado en documentos idóneos y atender a lo previsto en el Acuerdo 25 de 1995, según el cual, el grado de beneficio se relaciona con la “distancia de la obra o conjunto de obras” (art. 4) y para su asignación se atiende a la ubicación del predio, de acuerdo con los rangos descritos en su Anexo 3. Así mismo, es coincidente la afirmación de los peritos con lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo 9 de 1998, acerca de que la financiación de las obras complementarias de la Avenida Ciudad de Cali, como es la Avenida San José que se hará con “otros recursos del presupuesto no provenientes de contribuciones por valorización sobre las respectivas obras”. De otra parte se observa, que ni la objeción al dictamen pericial formulada por la demandada, ni el recurso de apelación, traen argumentación que permita desvirtuar lo establecido a través de la prueba pericial, pues simplemente se hace una remisión a los criterios consignados en la memoria técnica para definir de manera general los que se tendrían en cuenta para establecer los grados de beneficio.

FACTOR DE ADMINISTRACION EN CONTRIBUCION DE VALORIZACION - No está previsto para ser aplicado en el plan de obras Formar Ciudad de Bogotá / COSTO DE LA OBRA EN CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Los elementos que la integran fueron consagrados por el Acuerdo 9 de 1998 para las obras de la zona 5

Sobre la improcedencia de aplicar el factor de administración, para la determinación de la contribución de valorización por las obras de la Zona Eje 5. la Sala comparte la posición del Tribunal, la cual es coincidente con lo ya manifestado por la Sala en anteriores oportunidades, con base en el siguiente análisis: La Sala observa que si bien es cierto, las disposiciones previstas en el Acuerdo 7 de 1987, permiten asignar un porcentaje de administración que corresponde a la participación en los costos del recaudo, con base en el cual sería factible autorizar la aplicación del “factor de administración” a los predios afectados con el gravamen, este factor no está previsto en los que, según el artículo 4 del Acuerdo 25 de 1995, deben tenerse en cuenta para asignar la contribución de valorización del plan de obras “Formar Ciudad”, de las que hacen parte las obras descritas para el Eje 5. De otro lado, el procedimiento previsto en el Acuerdo 7 de 1987 (art. 45) para calcular el costo de la obra determina una escala para fijar el porcentaje de administración que ha de corresponder expresamente a los predios destinados a vivienda conforme a la estratificación. Por lo anterior, no es acertado afirmar que en virtud de lo previsto en el artículo 2 del Acuerdo 9 de 1998, se autorizó la aplicación del factor de administración para la asignación de la contribución, pues lo modificado por dicha norma no fueron los factores de asignación del gravamen, sino el monto a distribuir, es decir, la inclusión del costo de administración dentro del costo total de la obra, base para la liquidación y distribución de la contribución de valorización.

RELIQUIDACION DE CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Es improcedente cuando los actos de modificación del sueldo son posteriores / PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN EL DISTRITO - Sus normas no dan lugar a reliquidación de valorización cuando su expedición es posterior a éstas /

CONTRIBUCION DE VALORIZACION EN EL D.C. - No hay lugar a reliquidación cuando las normas del P.O.T son posteriores

Al respecto, la Sala comparte la posición del a quo, en cuanto considera improcedente la reliquidación del gravamen teniendo en cuenta que los actos en virtud de los cuales se produce la modificación del uso del suelo, fueron expedidos con posterioridad a la liquidación de la contribución, y en tal sentido se reitera el criterio expresado en anteriores oportunidades, con base en las siguientes consideraciones: Debe resaltarse que los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio del Medio Ambiente adopta decisiones sobre las “áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital”, son a su vez regulados por el Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000 “por la cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial” y que dichas actuaciones se surten con posterioridad a la expedición de la Resolución 5100 por la cual se asignó la contribución de valorización (oct. 26/1998). En consecuencia, la disposición prevista en el artículo 54 lit. j) del Acuerdo 7 de 1987 no podría entenderse, en el caso analizado, como una autorización legal para efectuar una nueva distribución de la contribución, tomando en cuenta los cambios sugeridos al uso de la zona de ubicación de los predios gravados, decretada por las autoridades competentes, toda vez que tales actos se producen hasta el año 2000, esto es, cuando ya ha transcurrido más de un año de la liquidación y asignación del gravamen. Conforme a lo expuesto no se accede a la reliquidación de la contribución de valorización en los términos propuestos por la parte actora, y procede en este punto la confirmación de la sentencia apelada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: MARIA INES ORTIZ BARBOSA

Bogotá, D.C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007)

Radicación: 25000-23-27-000-2000-01032-01 (15135)

Actor: FLORES DE LOS ANDES LTDA.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU.

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por las partes demandante y demandada contra la sentencia de 29 de septiembre de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, parcialmente estimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos de distribución y asignación de contribución de valorización por beneficio local, del conjunto de obras de la zona Eje-5.

ANTECEDENTES

El 26 de octubre de 1998 el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU expidió la Resolución 5100 *“por la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local correspondiente al conjunto de obras de la Zona Eje 5, incluidas en el Plan de Desarrollo “Formar Ciudad” conforme a lo ordenado en los Acuerdos 25 de 1995 y 9 de 1998”*, donde se asignó contribución de valorización a los predios de propiedad de FLORES DE LOS ANDES LTDA., distinguidos con los siguientes numerales: 452198, 452189, 452190, 452191, 452199, 453627, 453833, 453586, 453788, 453603, 453808, 453609, 453814, 453610, 453815, 453633, y 453839, por un total de \$302.556.360.

La contribuyente interpuso recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la anterior resolución y solicitó revisar las áreas de los predios, las afectaciones, el uso y el factor de administración.

Mediante Resolución 1084 de 13 de mayo de 1999 se resolvió el recurso de reposición, modificando el acto recurrido y se fijó el valor total de la contribución en \$301.945.489.

Con la Resolución 3781 de 5 de agosto de 1999 se aclaró lo anterior resolución, en cuanto al nombre del recurrente.

El recurso de apelación se resolvió con la Resolución 0484 de 16 de marzo de 2000 y con base en un nuevo concepto técnico se fijó el valor total de la contribución de valorización en \$284.039.295, segregados los predios, así:

Numeral:	462456
Dirección Real:	PARCELA 87 PTE LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria:	050-0020780
Área:	23.848.2 M ²
Uso:	6200
Contribución:	\$20.556.302

Numeral:	452457
Dirección Real:	PARCELA 87 PTE LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria:	050-0020780
Área:	1.470.0 M ²
Uso:	6320
Contribución:	\$527.953

Numeral: **459423**
Dirección Real: PARC 66 PARC MERCEDES CONEJERA
Matrícula Inmobiliaria: 050-00329404
Área: 24.832 M²
Uso: 6200
Contribución: \$18.346.545

Numeral: **459424**
Dirección Real: PARC 66 PARC MERCEDES
CONEJERA
Matrícula Inmobiliaria: 050-00329404
Área: 768.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$283.709

Numeral: **459425**
Dirección Real: PARC 67 PARC LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00306342
Área: 24.832.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$21.404.302

Numeral: **459426**
Dirección Real: PARC 67 PARC LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00306342
Área: 768.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$330.994

Numeral: **459427**
Dirección Real: PARC 67 PARC LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00225715
Área: 672.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$18.151.248

Numeral: **459428**
Dirección Real: PARC 67 PARC LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00225715
Área: 672.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$289.620

Numeral: **462459**
Dirección Real: PARC 67 PARC LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00225715
Área: 3870.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$1.389.918

Numeral: **459429**
Dirección Real: PARC 69 y 86 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00250792
Área: 40.800 M²
Uso: 6200
Contribución: \$35.168.152

Numeral: **459430**
Dirección Real: PARC 69 y 86 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00250792
Área: 680.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$293.068

Numeral: **462460**
Dirección Real: PARC 69 y 86 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00250792
Área: 9.720.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$3.490.956

Numeral: **453627**
Dirección Real: PARC 83 SECT.2 LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00361254
Área: 17.873.7 M²
Uso: 6200
Contribución: \$13.205.567

Numeral: **453833**
Dirección Real: PARCELA N° 83 DEL SECTOR 2
Matrícula Inmobiliaria: 050-00361254
Área: 2.250.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$831.180

Numeral: **462572**
Dirección Real: PARCELA N° 83 DEL SECTOR 2 LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00361254
Área: 5.025.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$1.546.918

Numeral: **453586**
Dirección Real: PARCELA 70-71-88 LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 0000000
Área: 70.655.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$60.902.102

Numeral: **453788**
Dirección Real: PARCELA 70-71-88 LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 000000
Área: 4.675.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$2.014.842

Numeral: **478312**
Dirección Real: PARCELA 70-71-88 LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 0000000
Área: 1.470.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$527.953

Numeral: **453603**
Dirección Real: PARCELA 72 Y 89 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00141669
Área: 23.083.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$19.896.726

Numeral: **453808**
Dirección Real: PARCELA 72 Y 89 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00141669
Área: 26.557.0M²
Uso: 6310
Contribución: \$11.445.596

Numeral: **478314**
Dirección Real: PARCELA 72 Y 89 PTE LAS
MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00141669
Área: 1.560.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$560.227

Numeral: **453609**
Dirección Real: PARCELA 84 PTE LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00228601
Área: 17.830,0M²
Uso: 6200
Contribución: \$15.368.827,00

Numeral: **453814**
Dirección Real: PARCELA 84 PTE LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00228601
Área: 2.670.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$1.150.723

Numeral: **478316**
Dirección Real: PARCELA 84 PTE LAS MERCEDES

Matrícula Inmobiliaria: 050-00228601
Área: 5.100.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$1.831.675

Numeral: **463610**
Dirección Real: PARC 85 PTE PARCELA LAS
MERCEDES

Matrícula Inmobiliaria: 0000000
Área: 18.910.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$16.299.749

Numeral: **453815**
Dirección Real: PARC 85 PTE PARCELA LAS
MERCEDES

Matrícula Inmobiliaria: 0000000
Área: 1.590.00 M²
Uso: 6310
Contribución: \$685.262

Numeral: **478318**
Dirección Real: PARC 85 PTE PARCELA LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 0000000
Área: 5.100.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$1.831.675

Numeral: **453633**
Dirección Real: LOTE 82 SECT.2 PARC. LAS
MERCEDES

Matrícula Inmobiliaria: 050-00507554
Área: 17.770.0 M²
Uso: 6200
Contribución: \$13.128.951

Numeral: **453839**
Dirección Real: LOTE 82 SECT.2 PARC. LAS
MERCEDES

Matrícula Inmobiliaria: 050-00507554
Área: 2.730.0 M²
Uso: 6310
Contribución: \$1.008.498

Numeral: **478325**
Dirección Real: LOTE 82 SECT.2 PARC. LAS MERCEDES
Matrícula Inmobiliaria: 050-00507554

Área: 5.100.0 M²
Uso: 6320
Contribución: \$1.570.007

LA DEMANDA

La actora solicitó la nulidad de las mencionadas resoluciones, en cuanto asignaron contribución de valorización a los predios de su propiedad. A título de restablecimiento del derecho pidió, se efectúe una nueva liquidación, de acuerdo con demostrado en el proceso o en subsidio se ordene al IDU reducir el monto de la contribución conforme a los factores que correspondan.

Fundamento de las pretensiones:

La actuación acusada desconoció el debido proceso e incurrió en violación de los artículos 83, 84 y 85 del Acuerdo 7 de 1987, por cuanto no se surtió el traslado de los informes y pruebas practicadas por la Administración en vía gubernativa, en particular los informes técnicos elaborados por Angélica Torrado y Mauro Alejandro Contreras y en consecuencia, no se tuvo oportunidad de controvertirlos.

Se incurrió en inconsistencias en la aplicación de los factores de uso, grado de beneficio y administración, por las siguientes razones:

La zona en que se ubican los predios gravados se clasifica como suburbana, dentro de la cual, según el Acuerdo 6 de 1990, se establecen las siguientes alternativas de clasificación para el factor uso: suburbano de expansión, suburbano de transición, suburbano de preservación orográfica y suburbano de preservación hídrica.

Según lo anterior, las zonas de protección ambiental, necesarias para futuros proyectos de empresas de servicios públicos, se deben clasificar como zonas suburbanas de preservación hídrica.

Las afectaciones de los predios, por la intersección de la Avenida Cundinamarca y Avenida San José, vías primarias del plan vial de la ciudad, no fueron aceptadas en su totalidad, motivo por el cual se insiste en ellas, tal como se expresó en los recursos interpuestos en vía gubernativa.

El Plan de Ordenamiento Territorial modificó sustancialmente el uso de los terrenos objeto de las contribuciones impugnadas, puesto que conforme resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente, los predios quedaron afectados dentro de la zona de protección forestal y defensa ambiental. Entonces, en

atención al Acuerdo 7 de 1987, debe cambiarse el uso, lo cual puede hacerse hasta un año después de terminada la obra, en este caso la Ciudad de Cali.

Los predios se debieron gravar con el grado de beneficio “mínimo” y no con el “menor”, por los obstáculos que existen para acceder a la Avenida Ciudad de Cali, localizada al costado occidental de los Cerros de Suba y la Conejera.

El factor administración sólo se aplicó en el Eje 5, lo cual significa un recargo de 25% en el monto del gravamen, que no sufrieron los predios cobijados por los otros ejes, en los que sólo se aplicaron los siguientes factores: uso o destino económico, estratificación, densidad o número de pisos, grado de beneficio y área del predio. Además, el Acuerdo 25 de 1995 no contempla en su artículo 4 el factor de administración y tampoco lo menciona el Acuerdo 9 de 1998, que modificó el anterior.

En adición a la demanda se amplían los fundamentos anotados.

OPOSICIÓN

La *demandada* se opuso a las pretensiones de la demanda y al efecto expuso:

En el Eje 5 se consideró viable calcular los gastos de administración como factor adicional, con la finalidad de hacer más equitativo el gravamen para los estratos 1, 2 y 3, sin modificar en porcentaje alguno el monto distribuible que fue ordenado por el Acuerdo 9 de 1998. Se debe tener en cuenta que el concepto de administración está incorporado al monto total distribuible de cada eje, simplemente que para el número 5 su cobro quedó incluido como factor adicional y en los demás como factor de conversión.

Al decidir los recursos interpuestos por la demandante se efectuó una revisión de los factores aplicados y con base en los conceptos técnicos allegados al proceso, se disminuyó el valor total de la contribución, lo cual permite confirmar que el gravamen se encuentra acorde con la Memoria Técnica de la Zona Eje-5, en cuanto al método, factores y rangos fijados por los Acuerdos 25 de 1995 y 9 de 1998.

El *Distrito Capital* contestó la demanda y propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la cual fundamentó en el hecho de que los

actos administrativos acusados fueron expedidos por el IDU, establecimiento público con personería jurídica y autonomía administrativa, que se encuentra facultado para comparecer al proceso.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró probada la excepción de falta de legitimación por pasiva propuesta por el Distrito Capital; negó la objeción al dictamen pericial formulada por el IDU; anuló parcialmente los actos acusados; y a título de restablecimiento del derecho declaró que la demandante sólo está obligada al pago de contribución de valorización por beneficio local, por \$236.241.142.

Los fundamentos de la decisión del *a quo* se resumen así:

La objeción al dictamen pericial formulada por la demandada no resulta procedente, por advertir que la prueba se limitó a efectuar los estudios técnicos tendientes a determinar los factores que inciden en la fijación de la contribución de valorización, soportados en los documentos que allí se anuncian. Además, el dictamen fue practicado por personas idóneas, no se advierten errores graves ni pruebas que los demuestren, lo que indica que la objeción no pasa de ser una inconformidad con los resultados de la prueba.

Respecto a la violación del debido proceso y el derecho a la contradicción y publicidad probatoria por no haberse dado traslado de todos los informes técnicos, no asiste razón a la demandante, toda vez que es mediante el respectivo acto administrativo que se adopta la decisión, frente al cual puede ejercer su derecho de defensa, a través de los recursos, controvirtiendo las pruebas al igual que los argumentos.

Sobre la inspección judicial solicitada a los predios para constatar las afectaciones, que no fue decretada, se advierte que la falta de pronunciamiento por parte del IDU equivale a una decisión negativa, que no vulnera el debido proceso y el derecho de contradicción.

En cuanto a las inconsistencias técnicas en la determinación del gravamen, originadas en la aplicación del factor de uso, grado de beneficio y factor de administración, se observa que el dictamen rendido por los peritos otorga el

convencimiento de que la demandante ha probado parcialmente sus afirmaciones sobre los puntos anotados, así:

En lo referente al *grado de beneficio* los peritos dictaminaron que debe aplicarse el factor 1.5, conforme la definición del mismo contenida en la memoria técnica del Eje 5, numeral 8, el cual corresponde a la distancia entre la obra más cercana y donde se localiza el predio, dado que según el artículo 3 del Acuerdo 9 de 1998, la Avenida San José no hace parte de las obras para ser cobradas por valorización, entonces, la vía que estaría generando grado de beneficio sólo sería la Avenida Ciudad de Cali.

Respecto de las *afectaciones de los predios* por líneas de media tensión y colectores, que impiden el desarrollo futuro de los respectivos predios, se otorga parcialmente la razón a la demandante, con base en que el IDU, previa consulta a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá EAAB y CODENSA E.S.P. tuvo en cuenta, para la fijación de la contribución, dichas afectaciones, tal como se explica en la Resolución 0484 de 2000 por la cual se decidió el recurso de apelación.

Sin embargo, los peritos, al revisar las áreas del sistema orográfico, en lo referente a la línea de alta tensión que atraviesa las parcelas 82, 83, 84, 85 y 86, encontraron diferencias con las determinadas por la demandada, esto es que el *“ancho de la franja es de 40 metros”* y no de 30 metros como lo determinó el IDU. Por ello es procedente la corrección de las áreas de preservación orográfica tal como se estableció en el dictamen pericial.

En cuanto a la improcedencia del *factor de administración* asiste razón a la demandante, pues tal como lo establecieron los peritos, al introducirse cualquier otro factor superior a la unidad, se presenta una incidencia en la determinación de la contribución; y porque en los Acuerdos 7 de 1987, artículo 5; 25 de 1995, artículo 4; y 9 de 1998, artículo 2, no se menciona el factor de administración, para ser utilizado como uno de los factores para asignar la contribución de valorización local.

Respecto a la reglamentación de los suelos y los cambios en la normatividad sobre el uso del suelo, contenidos en las Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente 475 y 621 ambas de 2000, no es procedente la aplicación del artículo 54 literal j) del Acuerdo 7 de 1987, teniendo en cuenta que tales resoluciones

fueron promulgadas con posterioridad a la fecha de liquidación de la contribución que se efectuó a través de la Resolución 5100 de 1998.

Se anota que si bien el artículo 516 del Decreto 619 de 2000, por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial POT, ordena adecuar sus normas a lo dispuesto en la Resolución 621 de 2000, referente a la modificación de uso del suelo, lo cierto es que su aplicación está supeditada a las reglamentaciones que para tal fin deberá expedir el Concejo Distrital.

Conforme a lo expuesto se acoge la liquidación de la contribución efectuada por los peritos, que asciende a \$236.241.142 y se accede a declarar la nulidad parcial de los actos acusados.

En cuanto a la petición relativa a que en caso de exceso en los pagos, se ordene su devolución junto con los intereses y el reajuste respectivo, es cuestión que la actora debe hacer valer ante el IDU.

LA APELACIÓN

La **demandada** expone como fundamentos del recurso de apelación, los siguientes:

Grado de beneficio

El IDU, en uso de sus facultades legales, profirió la Resolución 983 de 15 de octubre de 1998, aprobatoria de la Memoria Técnica Explicativa y de la distribución de la contribución de valorización para la zona Eje 5, en cuyo numeral 1.2.4. se establece que el grado de beneficio corresponde a la franja o unidades especiales que a nivel de barrio o sector catastral tiene condiciones similares, de beneficio con relación a la obra objeto de la contribución.

No es cierto que el artículo 4 del Acuerdo 25 de 1995 defina el grado de beneficio como la distancia del inmueble respecto de la obra, pues lo que establece el citado Acuerdo en su anexo N° 3, respecto del factor de liquidación, es la división del grado de beneficio en cuatro rangos a saber: Mayor, medio, menor y mínimo, bajo cuya concepción no se puede aceptar que el grado de beneficio debe ser el determinado en el dictamen pericial, como se decide en la sentencia apelada.

Conforme lo estipulado en la memoria técnica, el límite en el grado de beneficio “medio”, código 2, cobija únicamente a los inmuebles identificados como PARCELACIÓN 66, PARCELACIÓN 82 Y PARCELACIÓN 83 DE LA HACIENDA LAS MERCEDES, mientras que las números 84/67/85/68/69/86/87/70/71/88/72/89 se encuentran contenidas dentro del grado de beneficio mayor.

Afectación de las áreas

El cálculo de las áreas realizado por el IDU, que sirvió de soporte a los actos acusados, tuvo en cuenta los criterios técnicos establecidos por las entidades que rigen la materia (vallados, líneas de alta tensión), como son la EAAB y CODENSA, y se reconoció cualquier tipo de afectación con que contaran los inmuebles objeto de contribución, en aplicación de la normatividad vigente.

El apoderado de la demandante solicitó ante el IDU que se oficiara a CODENSA, con el objeto de que dicha entidad determinará el área de reserva que se aplica a las líneas de tensión media ubicadas en el sector suburbano. La Subdirección Técnica Jurídica solicitó lo pertinente a dicha empresa, que con oficio 48475 de 29 de agosto de 1999, manifestó: *“...no se discrimina una zona de afectación de líneas de media, baja tensión ni de alumbrado público. En las zonas suburbanas las líneas de MT que construye la empresa están localizadas sobre vías o carretables veredales y por ello se aplica el mismo criterio de afectación o servidumbre de las redes urbanas”*. También reposa en el expediente la comunicación de CODENSA N° 086962.

Con el mencionado oficio se anexó el plano respectivo, sobre el cual se hizo el estudio técnico, soporte de la Resolución 0484 de 2000 que resolvió el recurso subsidiario de apelación.

En igual sentido obran en el proceso las comunicaciones IDE STJE 6100-132/6100-641 de 1999 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado, en las que se indicó: *“sobre planes futuros en obras de acueducto y alcantarillado sanitario pluvial para el Borde Norte de la ciudad estas obras están propuestas y se encuentran incluidas dentro del plan de expansión de la EABB al año 2015, que actualmente no cuenta con financiación.”*

Factor de administración

La Dirección Ejecutiva consideró viable calcular los gastos de administración como factor adicional, tendiente a hacer más justa la contribución para los estratos 1,2 y 3, aplicando al uso residencial lo establecido por el artículo 45 del Acuerdo 7 de 1987, sin modificar ni adicionar el porcentaje alguno al monto distribuible ordenado por el artículo 2 del Acuerdo 9 de 1998 para el Eje 5.

El método de los factores de beneficio se encuentra definido en el Acuerdo 7 de 1987, artículos 47, 48 y 56, y se calcula de acuerdo con la tabla de estratificación fijada por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, de manera que el porcentaje del costo de administración del recaudo quedó establecido así:

	Porcentaje del costo	Factor Administración
Estrato 1	0.05	1.05
Estrato 2	0.10	1.10
Estrato 3	0.20	1.15
Estrato 4	0.25	1.20
Estrato 5	0.25	1.25
Estrato 6	0.25	1.25

La **parte actora** expresa su inconformidad con la sentencia de primera instancia en cuanto no reconoce las afectaciones que cambiaron el uso de la zona donde se encuentran los inmuebles gravados, creadas por las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente. Al respecto expone:

El cambio del uso de la zona quedó incluido en el POT, según el Decreto 619 de 2002, el cual dispuso que los usos deben acomodarse a la Resolución 621 de 2000. Al respecto se solicita, si se considera pertinente, se decrete de oficio la prueba correspondiente, para que la CAR sobre las afectaciones creadas por las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente, en relación con el borde nor-occidental de Bogotá.

Debe tenerse en cuenta que a partir del POT los predios de todo ese sector agrícola de Suba, pasaron de SUBURBANOS a RURALES, con destino agropecuario, en el caso de los predios de Flores de los Andes, para lo cual se pueden decretar pruebas de oficio que aclaren debidamente el punto de cambio de uso, como lo dispone el artículo 169 del Código Contencioso Administrativo.

También se pueden ofrecer como pruebas los boletines catastrales de los lotes, respecto de los usos que regían para la época en que se asignó el gravamen, o certificación del Departamento de Catastro Distrital o de Plantación Distrital, sobre que tales lotes figuraban en 1998 como suburbanos y que posteriormente su destino fue cambiado como rural agropecuario, a partir del año 2000.

Solicita se declare la nulidad de las liquidaciones y se ordene al IDU proceda a una nueva liquidación teniendo en cuenta el cambio de usos del suelo generado por las Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente.

Manifiesta aceptar la decisión del Tribunal en cuanto a la nulidad declarada sobre los gastos de administración y su exclusión como factor de liquidación de la contribución y en tal sentido solicita confirmar la sentencia apelada, así como a la negativa de la objeción formulada al dictamen pericial.

Solicita se aclare la sentencia apelada, en el punto cuarto de la parte resolutive, en el sentido de indicar que el pago de la suma allí indicada sólo producirá intereses a partir de la ejecutoria de la sentencia que la confirme.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La *parte actora* hace una reseña de los cargos de la demanda y reitera los fundamentos de la apelación.

La *demandada* advierte que la prueba pericial no puede ser un elemento contundente para determinar que asiste razón a la demandante, en cuanto fue oportunamente objetada con argumentos técnicos y legales. Insiste en la procedencia del factor de administración, precisando que no se trata de que dicho factor se encuentre en el texto literal del Acuerdo 25 de 1995, sino de que el mismo Acuerdo establece la obligación de tener en cuenta el costo de administración del recaudo, dentro del monto distribuible.

MINISTERIO PÚBLICO

Rinde concepto en los siguientes términos:

El Tribunal tomó en cuenta lo expuesto en el dictamen pericial, respecto del grado de beneficio, según el cual, los predios gravados estarían en grado medio conforme el plano adjunto a la memoria técnica. Esta apreciación no fue desvirtuada por la demandada en su apelación, pues se limitó a señalar que los peritos no indicaron el fundamento de su afirmación, razón por la cual carece de sustento su inconformidad.

En relación con el factor de administración se observa que las razones expuestas por el Tribunal, con base en la normatividad que regula los gastos de administración, Acuerdos 7 de 1987 y 25 de 1995, artículos 2 y 4, no son argumento suficiente, si se tiene en cuenta que de lo expuesto en la sentencia del Consejo del Estado de 10 de febrero de 2005, Exp. 14092, se colige que no hay factor de administración susceptible de exclusión, para la determinación de la contribución de valorización.

Se comparte lo expuesto por el Tribunal respecto a la no aplicación del literal j) del artículo 54 del Acuerdo 7 de 1987, en cuanto el artículo 4 del Acuerdo 25 dispuso que se tendrían en cuenta las modificaciones del terreno que dentro del año siguiente a la expedición de dicho acuerdo se pudiesen haber generado, o en el mejor de los casos, a la liquidación de la contribución, y en este caso, ésta se efectuó en 1998 y los cambios a que aluden las Resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente son del año 2000. Se solicita confirmar parcialmente la sentencia apelada.

AUDIENCIA PÚBLICA

La *parte actora* insistió en que debe darse aplicación al literal j) del artículo 54 del Acuerdo 7 de 1987, conforme las Resoluciones del Ministerio de Medio Ambiente; allegó boletines catastrales de algunos predios en los que consta su condición de rurales y precisó que si un predio gravado es congelado por razones de defensa ambiental, los factores para decretar la valorización deben ser revisados, teniendo en cuenta los factores ambientales que el IDU tiene en su memoria técnica.

La *demandada* se refirió a los gastos de administración y explicó que el monto distribuible debe ser repartido entre los predios, para contribuir con el valor de la obra; que la distribución se hace de acuerdo con el área del terreno; que el factor

de administración busca favorecer a los predios de menor estrato, lo cual no altera el monto distribuible, que es inamovible.

Las partes demandante y demandada presentaron resumen de lo expuesto en la audiencia pública.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

De acuerdo con los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte actora y la demandada, las razones de inconformidad con la sentencia de primera instancia se concretan en los siguientes puntos, a saber:

- I. La modificación del grado de beneficio para todos los predios gravados, aplicando un factor de 1.5, que en concepto de la demandada sólo es para a los predios que corresponden a las parcelas 66, 83 y 82;
- II. La corrección del área de preservación orográfica por la afectación de las líneas de alta tensión, que se determina en 40 metros, mientras que para la demandada debe mantenerse la fijada en los actos acusados, que fue de 30 metros;
- III. La procedencia de aplicar el factor de administración para efectos de la liquidación de la contribución por cuanto, según la demandada, los Acuerdos Municipales en que se fundamenta el cobro del gravamen, autorizan su aplicación;
- IV. No haberse aceptado la pretensión de reliquidación de la contribución valorización formulada por la demandante, en atención al cambio del uso del suelo, que se produjo con base en las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente, en la zona donde se encuentran ubicados los predios gravados.

Al respecto proceden las siguientes consideraciones:

Factor beneficio

Con el fin de establecer si el grado de factor de beneficio asignado por el IDU a los predios objeto de la contribución de valorización que se demanda debía

modificarse, la demandante solicitó la práctica de un dictamen pericial, cuyos resultados quedaron consignados en el informe respectivo según el cual el factor de beneficio que corresponde aplicar a todos los predios es 1.5, básicamente por las siguientes razones:

Si bien es cierto que de acuerdo con el plano de la memoria técnica, todos los predios están ubicados en la franja de grado mayor, a excepción de las parcelas 66, 83 y 82, que están ubicadas dentro de la franja de grado medio, los predios están, unos a una distancia aproximada de 800 y otros a 1.200 metros del eje del par vial Avenida Ciudad de Cali, única obra de la que recibirían beneficio, dado que las otras obras complementarias, como es la Avenida San José, según el artículo 3 del Acuerdo 9 serán asumidas por el Distrito Capital y su financiación se hará con recursos distintos a la contribución de valorización.

Es así como sobre el punto expresaron los peritos:

“Se tomaron medidas a escala en las planchas E-19, E-10, E-9 y E-20 de Planeación Distrital donde están ubicados los proyectos de vías, se tiene que de la Avenida Ciudad de Cali hay una distancia aproximada de 800 metros para todos los predios, es decir las parcelas 72-89, 70-71-88; 69-86; 68; 67; y 66, las parcelas 87; 85; 84; 83 y 82 están aproximadamente a 1200 de distancia del eje del par vial Avenida Ciudad de Cali.

Si tomáramos como eje de referencia el de la Avenida San José los predios estarían ubicados dentro de la franja de grado mayor, a excepción de las parcelas 66; 83; y 82 que están ubicados dentro de la franja de grado medio. Pero en el plano que figura en la memoria técnica todos los predios están ubicados en la franja de grado mayor.

El Acuerdo 9 de 1998 que modificó el Acuerdo 25 de 1995, sacó algunas obras del cobro de valorización, para ser ejecutadas con recursos propios del IDU. Entre ellas la Avenida San José entre la Avenida Ciudad de Cali y la Alo (Anexo 2 del Acuerdo 9) “Obras a financiar con recursos diferentes a la contribución por valorización sobre las respectivas obras”.

“Como la Avenida San José no hace parte ya de las obras para ser cobradas por valorización, la vía que estaría generando grado de beneficio, según la definición arriba enunciada, sería únicamente la Avenida Ciudad de Cali, por consiguiente todos los predios están a la misma distancia que las parcelas 66, 83 y 82, que tiene un grado de beneficio medio cuyo factor es 1.5” (fl.487 c.p.).

Para la Sala, tal como lo consideró el *a quo*, el dictamen pericial en este punto ofrece credibilidad, por encontrarse respaldado en documentos idóneos y atender a lo previsto en el Acuerdo 25 de 1995, según el cual, el grado de beneficio se relaciona con la “*distancia de la obra o conjunto de obras*” (art. 4) y para su asignación se atiende a la ubicación del predio, de acuerdo con los rangos descritos en su Anexo 3, así:

Tipo	Factor
Mayor (1)	1.75
Medio (2)	1.50
Menor (3)	1.25
Mínimo (4)	1.00

Así mismo, es coincidente la afirmación de los peritos con lo dispuesto en el artículo 3 del Acuerdo 9 de 1998, acerca de que la financiación de las obras complementarias de la Avenida Ciudad de Cali, como es la Avenida San José que se hará con “*otros recursos del presupuesto no provenientes de contribuciones por valorización sobre las respectivas obras*”.

De otra parte se observa, que ni la objeción al dictamen pericial formulada por la demandada (fls. 522 y ss c.p.) ni el recurso de apelación, traen argumentación que permita desvirtuar lo establecido a través de la prueba pericial, pues simplemente se hace una remisión a los criterios consignados en la memoria técnica para definir de manera general los que se tendrían en cuenta para establecer los grados de beneficio.

Al respecto la Sala observa que si bien se dice en la memoria técnica que: “*dada la magnitud del Plan de valorización el término de cobertura predial no era posible tener factores como distancia y acceso, que se aplican en forma particular e individual a cada unidad predial en obras estrictamente locales*” (fl. 526), debe tenerse en cuenta que el factor distancia tiene relación directa con el beneficio percibido por la obra que genera la contribución y que lo establecido por los peritos fue precisamente que la obra de la cual los predios recibirían mayor beneficio (Avda. San José), no sería financiada mediante contribución de valorización.

Las razones expuestas resultan suficientes para confirmar en este punto la decisión del *a quo*.

Afectación de las áreas gravadas

Respecto las afectaciones de los predios, por las líneas de media tensión y los colectores que impiden el desarrollo futuro de los predios, se observa que si bien es cierto el IDU fundamenta su decisión en lo certificado sobre el tema por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado y CODENSA E.S.P., tal como se expone en las Resoluciones 1084 de 1999 y 0484 de 2000, por las cuales se resolvieron los recursos de reposición y subsidiario de apelación, también lo es que lo establecido por los peritos fue la existencia de un error de medición de las áreas del sistema orográfico, en lo que hace referencia a la línea de alta tensión que atraviesa las parcelas 82, 83, 84, 85 y 86, de donde surgía una diferencia en el área de afectación de los mencionados predios, establecida en 40 metros y no en 30, como se había determinado por parte del IDU.

Es así como sobre este punto reza el dictamen pericial: *“Se revisaron las áreas del sistema orográfico en lo que hace referencia a la línea de alta tensión que atraviesa las parcelas: 82, 83, 84, 85 y 86 y se encontraron diferencias con las determinadas por el IDU.*

“El ancho de la zona de servidumbre de esta línea, según el plano consultado de planeación, planchas E-9, E-10, E-19 y E-20 es de 40 metros. Se corrigen las áreas de preservación orográfica correspondientes a la línea de alta tensión que en el IDU tienen un ancho de la franja de 30 metros, por la cartografía antes mencionada el ancho de dicha franja es de 40 metros”.

Carece entonces de fundamento la inconformidad de la demandada, pues no argumentó nada respecto a las diferencias concretas que fueron verificadas y dictaminadas por los peritos. Así las cosas, no hay lugar a modificar en este punto la decisión del *a quo*.

Factor de administración

Sobre la improcedencia de aplicar el factor de administración, para la determinación de la contribución de valorización por las obras de la Zona Eje 5. la

Sala comparte la posición del Tribunal, la cual es coincidente con lo ya manifestado por la Sala en anteriores oportunidades, con base en el siguiente análisis:

Según lo explica el IDU, del artículo 2 del Acuerdo 9 de 1998 se desprende la autorización para aplicar el factor de administración a los predios del Eje 5, y afirma que para ello se adoptó el procedimiento previsto en el Acuerdo 7 de 1987, en virtud del cual dicho factor se calcula teniendo en cuenta la estratificación de los predios.

La Sala observa que si bien es cierto, las disposiciones previstas en el Acuerdo 7 de 1987, permiten asignar un porcentaje de administración que corresponde a la participación en los costos del recaudo, con base en el cual sería factible autorizar la aplicación del “factor de administración” a los predios afectados con el gravamen, este factor no está previsto en los que, según el artículo 4 del Acuerdo 25 de 1995, deben tenerse en cuenta para asignar la contribución de valorización del plan de obras “Formar Ciudad”, de las que hacen parte las obras descritas para el Eje 5, al disponer: *“Los factores para asignar la Valorización Local de que trata el presente Acuerdo para cada predio son: uso o destino económico, estrato o condiciones socioeconómicas densidad o número de pisos, grado de beneficio o distancia de la obra o conjunto de obras y el área del terreno”*.

De otro lado, el procedimiento previsto en el Acuerdo 7 de 1987 (art. 45) para calcular el costo de la obra determina una escala para fijar el porcentaje de administración que ha de corresponder expresamente a los predios destinados a vivienda conforme a la estratificación.

Por lo anterior, no es acertado afirmar que en virtud de lo previsto en el artículo 2 del Acuerdo 9 de 1998, se autorizó la aplicación del factor de administración para la asignación de la contribución, pues lo modificado por dicha norma no fueron los factores de asignación del gravamen, sino el monto a distribuir, es decir, la inclusión del costo de administración dentro del costo total de la obra, base para la liquidación y distribución de la contribución de valorización¹.

¹ Sentencia de 23 de noviembre de 2005 Exp. 13958 M.P. María Inés Ortiz Barbosa

Adicionalmente, la Sala encuentra en el caso bajo análisis pertinente el dictamen pericial, en cuanto permite confirmar que en efecto, la aplicación del factor de administración incrementó el valor de la contribución de valorización asignada a los predios de la actora, punto sobre el cual el IDU en la objeción formulada al experticio se limita a insistir en que el factor de administración se ajusta a la normatividad vigente al momento de la asignación de la contribución. También consta en el proceso que los predios de propiedad de la actora, objeto de la contribución, no están destinados a vivienda y por la misma razón, no están estratificados.

Conforme a lo expuesto, se confirma la decisión del a quo, en el sentido de excluir el “factor administración”, de la liquidación de la contribución asignada a los predios objeto de reclamación.

Reliquidación de la contribución

Argumenta la demandante que el Plan de Ordenamiento Territorial modificó sustancialmente el uso de los terrenos objeto de la reclamación, en virtud de la expedición de las Resoluciones 0475 de 17 de mayo de 2000 y 621 de 28 de junio del mismo año, del Ministerio del Medio Ambiente, porque los predios quedaron afectados dentro de la zona de protección forestal y defensa ambiental.

Al respecto, la Sala comparte la posición del *a quo*, en cuanto considera impropedente la reliquidación del gravamen teniendo en cuenta que los actos en virtud de los cuales se produce la modificación del uso del suelo, fueron expedidos con posterioridad a la liquidación de la contribución, y en tal sentido se reitera el criterio expresado en anteriores oportunidades², con base en las siguientes consideraciones:

Debe resaltarse que los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio del Medio Ambiente adopta decisiones sobre las “áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital”, son a su vez regulados por el Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000 “*por la cual se adecua el Plan de Ordenamiento Territorial*” y que dichas actuaciones se surten con posterioridad a la expedición de la Resolución 5100 por la cual se asignó la contribución de valorización (oct. 26/1998). En consecuencia,

² Sentencia de 17 de marzo de 2005 Exp. 14017 M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié

la disposición prevista en el artículo 54 lit. j) del Acuerdo 7 de 1987 no podría entenderse, en el caso analizado, como una autorización legal para efectuar una nueva distribución de la contribución, tomando en cuenta los cambios sugeridos al uso de la zona de ubicación de los predios gravados, decretada por las autoridades competentes, toda vez que tales actos se producen hasta el año 2000, esto es, cuando ya ha transcurrido más de un año de la liquidación y asignación del gravamen.

Conforme a lo expuesto no se accede a la reliquidación de la contribución de valorización en los términos propuestos por la parte actora, y procede en este punto la confirmación de la sentencia apelada.

En cuanto a la petición de aclaración de la sentencia, para que se señale la fecha a partir de la cual se causan intereses sobre el valor de la contribución de valorización, la Sala advierte a la actora sobre su improcedencia, dado que la determinación de los intereses causados atiende en el caso concreto de la contribución de valorización por las obras del Eje 5 a las disposiciones contenidas en los Acuerdos que autorizan el pago del gravamen, lo cual corresponde definir a la entidad autorizada para el cobro.

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 y devuélvase el expediente al Tribunal de origen. Cúmplase.

Esta providencia se estudió y aprobó en la sesión de la fecha.

JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE
PRESIDENTE DE LA SECCION

LIGIA LOPEZ DIAZ

MARIA INES ORTIZ BARBOSA

HECTOR J. ROMERO DIAZ

RAÚL GIRALDO LONDOÑO
SECRETARIO