

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN QUINTA

Consejera Ponente: LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ

Bogotá D.C., veintidós (22) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

Radicación Número: 25000-23-24-000-2011-00789-01

Demandante: INVERSIONES GOLDEN FIVE S.A.

Demandado: INSTITUTO DISTRITAL PARA LA RECREACIÓN Y EL DEPORTE –IDRD

Asunto: Nulidad y restablecimiento del derecho – Fallo de Segunda Instancia

La Sala procede a resolver el recurso de apelación¹ oportunamente interpuesto por la parte demandante contra la sentencia de 25 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, que denegó las súplicas de la demanda.

I. ANTECEDENTES

1. Demanda

La **Sociedad Inversiones Golden Five S.A.** formuló, por conducto de apoderado judicial², demanda de nulidad y restablecimiento del derecho³ ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con el fin de que se declare la nulidad de:

(i) El artículo 1º de la Resolución N°. 070 de 16 de marzo de 2011, *“por la cual se expide el acto administrativo contentivo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos”*, expedida por la Subdirección Técnica de Construcciones del Instituto Distrital de Recreación y Deportes –en adelante IDRD–.

¹ Folios 289-300.

² Folio 1.

³ Medio de control consagrado en el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, en adelante C.C.A

(ii) Los artículos 2º y 3º de la Resolución N.º. 324 de 13 de junio de 2011 *“por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución N.º. 070 del 16 de marzo de 2011”*, expedida por la Subdirección Técnica de Construcciones del IDRD.

1.1. Al respecto, formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA: Que son nulos los artículos primero de la Resolución N.º. 070 de 16 de marzo de 2011 de la Subdirección Técnica de Construcciones del IDRD *“por la cual se expide el acto administrativo contentivo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos”*; y segundo y tercero de la Resolución N.º. 324 de 13 de junio de 2011 *“por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición (sic) interpuesto contra la Resolución N.º. 070 del 16 de marzo de 2011.”*

SEGUNDA: Que como consecuencia de la anterior declaración y a título de restablecimiento del derecho, se ordene al demandado la reliquidación del monto a cancelar por concepto de la compensación de cesiones públicas para parques y equipamientos solicitada por la demandante para el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 050N-20227227, cédula catastral 009211130100000000, Chip AAA0131LANN, ubicado en la carrera 145 N.º. 103 B – 65 de la actual nomenclatura urbana de la ciudad de Bogotá, tomando como referencia el avalúo catastral vigente para dicho predio en el año 2011, y no el vigente para el año 2010, como se hizo en las decisiones impugnadas mediante esta acción.

TERCERA: Que como consecuencia de las anteriores declaraciones, se condene al demandado a la devolución del mayor valor pagado por mi poderdante como resultado de haber calculado el monto a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos para el predio identificado con la matrícula inmobiliaria 050N-20227227, cédula catastral 009211130100000000, Chip AAA0131LANN, ubicado en la carrera 145 N.º. 103 B – 65 de la actual nomenclatura urbana de la ciudad de Bogotá, con base en el avalúo catastral vigente para el año 2010, en lugar de haber tomado como valor de referencia el avalúo catastral vigente para el año 2011.

CUARTA: Que la condena respectiva sea actualizada de conformidad con lo previsto en el artículo 178 del C.C.A., aplicando los ajustes de valor (indexación) desde la fecha de pago hasta la fecha de ejecutoria de la sentencia que le ponga fin al proceso.

QUINTA: Que la parte demandada dé cumplimiento a las sentencias en los términos de los artículos 176 y 177 del C.C.A.

SEXTA: Que de no ser efectuado el pago respectivo en forma oportuna, la entidad liquidará los intereses comerciales y moratorios como lo ordena el artículo 177 del C.C.A.”⁴

1.2. Hechos

En apoyo de sus pretensiones, el representante judicial de la compañía demandante señaló, en síntesis, los siguientes hechos:

1.2.1. El 26 de mayo de 2009, la sociedad accionante elevó solicitud de licencia de urbanismo para el predio identificado con la matrícula 050N-20227227, cédula catastral 009211130100000000, Chip AAA0131LANN, ubicado en la carrera 145 N°. 103 B – 65 de la actual nomenclatura urbana de la ciudad de Bogotá.

1.2.2. La Curaduría Urbana, en el ejercicio de sus funciones, exigió la inclusión de una vía local para acceder a los dos lotes que nacían con el proyecto, lo que conllevó una importante modificación en sus diseños, motivo por el cual la solicitud de licencia fue declinada.

1.2.3. El 14 de julio de 2010, la compañía Inversiones Golden Five S.A. radicó nuevamente pedimento de licencia de urbanismo, documento en el que expresó su deseo de compensar el valor de las cesiones para parques y equipamientos urbanos en consideración a que requería del espacio a ceder para la naciente construcción del nuevo proyecto.

1.2.4. En el trámite de esta solicitud, el 21 de diciembre de 2010, el Curador N°. 1 de Bogotá pidió al IDR D la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones para parques y equipamientos.

1.2.5 La Subdirección Técnica de Construcciones del IDR D dictó la Resolución N°. 070 de 16 de marzo de 2011, *“por la cual se expide el acto administrativo contentivo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos”*.

⁴ Folio 4.

1.2.6. El artículo primero de ese acto administrativo fijó el monto del valor a compensar por concepto de cesiones para parques y equipamientos en la suma de \$1.685.806.575 (MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y CINCO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS). Esa decisión tomó como valor de referencia del metro cuadrado en el predio el definido en el avalúo catastral del año 2010.

1.2.7. Inconformes con la decisión, la compañía demandante presentó recurso de reposición en su contra, al considerar que el avalúo catastral aplicable para la determinación del valor de compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos debía ser el correspondiente al año 2011, pues era el vigente y actualizado al momento de adoptar ese acto administrativo. Lo anterior, por cuanto el avalúo catastral del predio para 2011 era menor respecto de aquél de 2010, razón por la que el monto de liquidación debía ser menor⁵.

1.2.8. *“Adicionalmente, se impugnó la Resolución N°. 070 de 2011 porque no tuvo en cuenta la extensión corregida del área útil del proyecto, aumentada como consecuencia del ajuste del mismo realizado durante el trámite de la solicitud de la licencia.”*

1.2.8. El recurso fue resuelto de forma parcialmente favorable, mediante Resolución No. 324 de 2011⁶, toda vez que se disminuyó⁷ el valor del monto a compensar como consecuencia de haber acogido para su determinación la extensión corregida del área útil del proyecto.

1.2.9. No obstante, el argumento según el cual el avalúo aplicable para fijar el valor de compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, fue desestimado por la autoridad demandada, como se desprende del artículo 3º de la Resolución No. 324 de 2011⁸.

⁵ El avalúo catastral para 2011 correspondió a \$3.823.350.000, mientras el de 2010 fue de \$5.145.437.000.

⁶ “por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución N°. 070 del 16 de marzo de 2011”.

⁷ “Producto de esta determinación se redujo el valor a compensar de \$1.685.806.575 (MIL SEISCIENTOS OCHENTA Y OCHO MILLONES OCHOCIENTOS SEIS MIL QUINIENTOS SETENTA Y CINCO MIL PESOS) a \$1.617.776.233 (MIL SEISCIENTOS DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS).”

⁸ “En todo lo demás mantener lo considerado y resuelto en la Resolución No. 070 del 16 de marzo de 2011.”

1.2.10. El 29 de junio de 2011, la Sociedad Inversiones Golden Five S.A. pagó, como requisito de validez para la obtención de la licencia de construcción tramitada, la suma de \$1.617.776.233 (MIL SEISCIENTOS DIECISIETE MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y SEIS MIL DOSCIENTOS TREINTA Y TRES PESOS).

1.3. Normas violadas y concepto de la violación

La parte actora adujo la violación de los artículos 1, 2, 6, 13 y 209 de la Constitución Política; 5, 6 y 10 de la Ley 14 de 1983 (modificada por el artículo 75 de la Ley 75 de 1986 y éste, a su vez, por el párrafo del artículo 79 de la Ley 223 de 1995); 19, 88, 89, 90 y 91 de la Resolución No. 2555 de 1988 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, en adelante IGAC—.

Para el efecto, la demandante propuso dos cargos, a saber:

1.3.1. El desconocimiento de las normas superiores en que deberían fundarse los actos impugnados y, en especial, de las disposiciones que regulan la formación, actualización y conservación catastral

Manifestó que el Decreto Distrital 323 de 2004, cuerpo normativo de naturaleza especial para la determinación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, no precisa el año de vigencia del avalúo catastral a aplicar en la fórmula erigida en el artículo 10º del referido decreto.

Por lo anterior, refirió que el vacío debe ser suplido con las normas constitucionales, legales y reglamentarias que regulan la formación, actualización y conservación catastral, subsistema jurídico del cual puede desprenderse que el avalúo a tener en cuenta para la fijación del monto de compensación es aquél actualizado al momento en que se adopta la decisión correspondiente.

En ese sentido, señaló que el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988 dispone que los avalúos catastrales *“tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente a*

aquel en que fueron ejecutados”, por lo que el cálculo del valor de la compensación no podía fundarse en el avalúo del año 2010, comoquiera que para el 2011, ya estaba desprovisto de efectos.

Por otro lado, expresó que las resoluciones impugnadas desconocían el hecho de que el avalúo catastral del año 2011 es el producto de un procedimiento de actualización adelantado en el año 2010 para la vigencia 2011 y no de un simple ajuste, por lo que deviene en obligatorio para el IDR.

En ese orden, afirmó que la entrada en vigor de los avalúos resultantes del proceso de actualización es regulada por el artículo 91 de la Resolución 2555 de 1988, intitulado *“Clausura de la actualización de la Formación”*, disposición normativa según la cual:

“El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual el Jefe de la Oficina de Catastro, a partir de la fecha de dicha providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados.

En la misma providencia, la cual será debidamente publicada, se determinará que los avalúos resultantes de la actualización de la formación, **entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.**” (Negrilla fuera de texto)

En el caso del Distrito Capital, el trámite de clausura de la actualización catastral se formalizó en la Resolución N°. 1450 de 28 de diciembre de 2010⁹, que cobijó el predio respecto del cual se adelantó el procedimiento de licencia de urbanismo.

Por lo anterior, concluyó que *“tanto para la fecha en que fue adoptada la Resolución No. 070 (16 de marzo de 2011), como la Resolución 324 (13 de junio del mismo año), el avalúo catastral de 2010 no solo había perdido efectos por virtud de lo dispuesto en el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC, sino también porque a partir del 1 de enero de 2011, para el predio en cuestión, había entrado en vigor un avalúo nuevo, de aplicación excluyente en tanto que “avalúo catastral corregido” (artículo 90 de la Resolución 2555 de 1988 del IGAC), producto del proceso de*

⁹ “Por medio del cual se aprueban los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto del proceso de actualización para la vigencia 2011.”

actualización catastral adelantado por la autoridad competente¹⁰ el año anterior.”

Adujo que los supuestos para aplazar la entrada en vigencia de un avalúo catastral se encontraban dispuestos en el artículo 10 de la Ley 14 de 1983, sin que en el asunto de autos tuviera configuración alguno de ellos.

Por último, se preguntó si la aplicación de un avalúo catastral que perdió su eficacia –2010– no vulnera el derecho a la igualdad de la sociedad accionante, *“cuando el resto de casos que sean resueltos en 2011 tendrán –deberán tener– como referencia el valor catastral vigente en ese año?”*

1.3.2. El desconocimiento del principio de eficacia administrativa como resultado de tomar una decisión únicamente con base en la documentación que reposa en el expediente.

La parte actora sostuvo que no resulta admisible el argumento del IDRД según el cual el avalúo catastral de 2010 fue empleado como base para hallar el valor de la compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, toda vez que fue el allegado con el expediente remitido por la Curaduría.

En su sentir, este actuar desconoce el principio de la eficacia administrativa que propende por el desarrollo de actuaciones que busquen el cumplimiento de los deberes del Estado¹¹.

Expuso que este referente axiológico establece cargas en cabeza de la administración pública, por ejemplo, la verificación que el derecho que aplica a un caso sea el vigente, motivo por lo que *“resulta cuestionable (...) la actitud pasiva y formalista del demandado, que resuelve atenerse a lo que consta en el expediente y decidir única y exclusivamente con base en lo que figura allí.”*

2. Admisión de la demanda

¹⁰ Unidad Administrativa Especial de Catastro.

¹¹ Para explicar ello, trajo a colación la sentencia T-733 de 2009, proferida por la Corte Constitucional.

A través de providencia de 7 de marzo de 2012¹², el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, admitió la demanda y ordenó las notificaciones de rigor.

3. Contestación¹³

La entidad demandada se opuso a la prosperidad de las pretensiones elevadas por la accionante, bajo el siguiente derrotero argumentativo:

3.1. Debida aplicación del Decreto Distrital 323 de 2004

El representante judicial del ente demandado refirió que el procedimiento administrativo de liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos se encuentra contenido en el Decreto No. 323 de 2004¹⁴, proferido por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C.

En ese sentido, manifestó que el artículo 10º de ese cuerpo normativo establece que:

“Cuando la norma urbanística específica autorice el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos (...) el curador urbano previamente a la expedición de la licencia de urbanismo o de construcción o al acto de reconocimiento (...) **elaborará una certificación en la cual se definirán los metros cuadrados de cesión pública para parques y equipamientos...**”,

Certificación que deberá ser enviada al IDR D con el fin de liquidar el valor de compensación a pagar por parte del solicitante de la licencia de urbanismo o construcción.

Señaló que el artículo 11 del Decreto No. 323 de 2004 consagra la fórmula para la liquidación del monto a pagar por compensación de cesiones públicas para parques y equipamientos en los siguientes términos:

“Para la liquidación de metros cuadrados (m2) de cesiones públicas para parques y equipamientos, el Instituto para la Recreación y el Deporte (IDRD) aplicará la siguiente fórmula, reglamentada en el decreto del Tratamiento de Desarrollo:

¹² Folio 42.

¹³ Folios 49-69.

¹⁴ “Por medio del cual se reglamenta el Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Publicas para Parques y Equipamientos y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos”

VC: $V1 * (AB/AU) + VU$

Donde:

VC: Valor a compensar.

V1: Valor catastral del metro cuadrado de suelo.

AB: Área bruta del proyecto urbano objeto de licencia.

AU: Área útil del proyecto urbano objeto de licencia.

VU: Valor del urbanismo por metro cuadrado de área útil del proyecto.”

Adujo que para establecer el valor catastral del suelo a liquidar, el artículo 11 *ejusdem* remite al parágrafo 1º del artículo 45 del Decreto 327 de 2004¹⁵ que en su tenor literal expresa:

“Para todos los efectos establecidos en el presente artículo, se utilizarán los avalúos catastrales de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años a la fecha de solicitud de la licencia correspondiente.”

Así las cosas, afirmó que el cálculo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, en el caso de la compañía demandante, tomó como valor catastral del suelo aquél plasmado en el certificado expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital de 11 de mayo de 2010¹⁶, pues **(i)** correspondía al del año en que se había elevado la solicitud de licencia de urbanismo; **(ii)** había sido anexado a la certificación enviada por la Curaduría Urbana No. 1 el 21 de diciembre de 2010 al IDR, mediante Oficio 2010-201-032237-2.

Por lo anterior, sostuvo que la sociedad demandante debió actuar de manera diligente, verificando la información allegada por la Curaduría Urbana N.º. 1 para el trámite que debía surtirse ante el IDR, por lo que no puede apelar a principios como el de la eficacia administrativa para exculpar su propia negligencia en el procedimiento indicado

Concluyó que los actos administrativos demandados – Resoluciones 070 y 324 de 2011– tienen como sustento la normatividad referida, por lo que no podría endilgarse causal de ilegalidad alguna en su contra.

¹⁵ “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito **Capital**”.

¹⁶ Radicado No. 358598.

3.2. Debida motivación de los actos impugnados y presunción de legalidad de los mismos

El apoderado judicial del IDRDR señaló que en la demanda no se invocaron de manera concreta las causales que sustentan la solicitud de nulidad de las Resoluciones 070 y 324 de 2011.

Por otro lado, refirió que la sociedad demandante no acreditó con los supuestos fácticos y jurídicos plasmados en el libelo introductorio, la existencia de algún motivo de ilegalidad que conllevara la anulación de los actos administrativos demandados.

3.3. Indebida legitimación del IDRDR para acudir al proceso “por pasiva en carácter material en conjunción con falta de integración del Litis consorcio necesario”¹⁷

El representante judicial de la demandada manifestó que, en el marco del procedimiento de liquidación del monto de compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos, el IDRDR es una entidad “liquidadora” y no “definitoria de las bases y condiciones de liquidación”, función que es propia de la Curaduría Urbana No. 1, por lo que la demanda debió dirigirse en contra de esta última.

Aseveró que se hacía necesario vincular a la Unidad Administrativa Especial de Catastro, que había expedido el certificado catastral para el año 2010, cuya aplicación en la fórmula de liquidación cuestiona la accionante.

4. Alegatos de conclusión en primera instancia

Por auto de 7 de febrero de 2013¹⁸, el Despacho sustanciador del proceso al interior de la Sección Primera – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca ordenó correr traslado a las partes con el propósito de que presentaran sus alegatos de conclusión, los que fueron allegados oportunamente, en el sentido de reiterar las consideraciones expuestas en los escritos de demanda y contestación.

5. Concepto del Ministerio Público

¹⁷ Folio 68.

¹⁸ Folio 238.

El agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir su concepto en esa instancia del proceso.

6. Fundamentos de la sentencia recurrida

Mediante sentencia de 25 de abril de 2013¹⁹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, denegó las pretensiones de la demanda, con fundamento en los razonamientos que se resumen a continuación:

Consideró que el problema jurídico que subyacía en el asunto de autos versaba sobre la determinación del avalúo catastral a tener en cuenta para la liquidación del valor de la compensación por cesiones públicas.

Acto seguido, se pronunció respecto de las excepciones propuestas por la entidad demandada, para lo cual manifestó que no disponían de vocación de prosperidad, pues se trataba de *“argumentos defensivos que deb[ían] analizarse al adoptarse la decisión de fondo...”*²⁰

En relación con el cargo consistente en la indebida aplicación del avalúo catastral del año 2010 para la liquidación del monto de compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos, el *a quo* explicó que, de conformidad con el Decreto distrital 323 de 2004²¹, correspondía al curador urbano remitir la certificación que servía de base al IDR para la determinación de ese valor, apoyado en la fórmula aritmética contenida en el artículo 11 *ejusdem* según la cual:

$$\text{“...VC: V1 * (AB/AU) + VU”}$$

Dónde (sic):

VC: Valor a compensar.

V1: Valor catastral del metro cuadrado de suelo.

AB: Área bruta del proyecto urbano objeto de licencia.

AU: Área útil del proyecto urbano objeto de licencia.

VU: Valor del urbanismo por metro cuadrado de área útil del proyecto.”

¹⁹ Folios 261-287.

²⁰ Folio 267.

²¹ Artículo 10. Estimación del valor de las zonas de cesión pública para parques, equipamientos y estacionamientos.

Señaló que el valor catastral del metro cuadrado de suelo era el producto de la división entre el valor catastral del predio respecto del cual se solicitaba la licencia y su área.

Afirmó que para identificar el valor catastral del predio debía acudir al parágrafo 1º del artículo 45 del Decreto 327 de 2004, permitía utilizar los avalúos debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente.

Por lo anterior, el avalúo catastral aplicable para la liquidación de la suma de compensación que debía sufragar la demandante era el de 2010, *“pues la licencia (...) se solicitó el 14 de julio...”* de esa misma anualidad.

Concluyó el estudio de este cargo aduciendo que el artículo 19 de la Resolución 2555 de 1989 del IGAC no establecía que el avalúo a tener en cuenta para la liquidación del valor de compensación, debía corresponder a aquel vigente para el momento en que se realizaba esta operación, pues el Decreto 327 de 2004 permitía el empleo de avalúos catastrales anteriores, como lo había anotado.

En ese sentido, manifestó:

Al respecto, manifestó:

“Siendo evidente que la norma establece [Art. 19 Resolución 2555 del IGAC] que los avalúos tendrán vigencia para efectos fiscales a partir del 1º de enero del año siguiente, pero la norma no establece que si la solicitud de licencia es en el 2010, el avalúo del catastro deba hacerse cuando se solicita la liquidación de la compensación, pues el Decreto 327 de 2004, en el artículo 45, numeral 3, parágrafo 1, establece que se utilizarán los avalúos catastrales de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de la solicitud de la licencia, y la licencia se solicitó el 14 de julio de 2010.”²²

En lo que atañe al presunto desconocimiento del principio de eficacia administrativa –puesto que el IDR no corroboró el avalúo vigente para el momento de realizar la liquidación, a saber, el de 2011– el Tribunal sostuvo que de la normatividad que regula este procedimiento, podía colegirse que la entidad demandada debía fundar su decisión en la certificación enviada por el curador,

²² Folio 277.

en la que constaba el avalúo del año 2010, *“sin tener que investigar si lo que constaba en la precitada certificación era o no cierto...”*²³

Bajo esta línea argumentativa, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A” denegó las pretensiones de la demanda.

7. Fundamentos del recurso de apelación

La parte demandante formuló, con escrito de 20 de mayo de 2013²⁴, recurso de alzada en los términos que pasan a exponerse:

8.1. La indebida falta de aplicación de las normas de carácter nacional y especial que rigen la materia de los avalúos catastrales actualizados

Afirma que el Decreto 323 de 2004, por medio del cual se regula el procedimiento de liquidación del monto por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, presenta un vacío normativo en cuanto al avalúo a utilizar, el cual debe ser colmado con las normas superiores que regulan los efectos temporales de éstos, a saber, la Resolución 2555 de 1988 y la Ley 14 de 1983.

En ese orden, manifiesta que la aplicación del artículo 45 del Decreto 327 de 2004²⁵, que faculta a la autoridad administrativa a emplear avalúos actualizados *“con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente”*, resulta impertinente, puesto que *“...que regula un asunto diferente al sub lite...”*²⁶

Aduce que en todo caso si se acepta la aplicación de esa disposición normativa, su interpretación debe atender a lo que en materia de efectos temporales de avalúos consagran las normas legales, por lo que *“... la posibilidad de utilizar avalúos actualizados con anterioridad a la solicitud de la licencia opera solo en caso en que no hay uno expedido con posterioridad a*

²³ Folio 285.

²⁴ Folios 289-300.

²⁵ “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital”

²⁶ Folio 290.

*dicha requerimiento y antes de que se adopte la decisión respectiva.*²⁷

Señala que resulta equivocada la apreciación del Tribunal según la cual el avalúo catastral para la liquidación del monto de compensación por cesiones públicas, podía ser uno anterior al año en que dicho valor se liquidaba, puesto que ello desconoce:

(i) el artículo 10 de la Ley 14 de 1983 que dispone que, salvo acto expreso del Gobierno Nacional, los avalúos catastrales deben entrar a regir, sin excepción, al año siguiente a su realización.

(ii) los artículos 90 y 91 de la Resolución 2555 de 1988 que prescriben que los avalúos resultantes de un proceso de actualización entran en vigor el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados, tal y como ocurrió en el año de 2010, en donde este proceso terminó con la expedición de la Resolución N°. 1450 de 28 de diciembre de 2010.

De allí que para el momento de la liquidación del monto de compensación por cesiones públicas en el asunto de marras – 2011– el avalúo de 2010 careciera de cualquier efecto.

Por último, refiere que la sentencia del Tribunal desconoce el artículo 21 del Decreto Distrital 352 de 2002²⁸ que consagra que la vigencia de los avalúos catastrales producto de procesos de actualización en materia tributaria “...será a partir del primero de enero del año siguiente a aquel en que se efectuó la publicación e incorporación”, con lo que se crearía una situación de desigualdad entre dos procedimientos –tributario y el correspondiente a la liquidación del valor por cesiones públicas–, lo que resulta injustificable.

8.2. La total falta de consideración del cargo de vulneración del derecho a la igualdad expuesto en la demanda

El *a quo* omitió pronunciarse respecto del cargo consistente en el quebrantamiento del derecho a la igualdad de la sociedad demandante, ya que “... a pesar de que la decisión que le afecta

²⁷ Folio 292.

²⁸ “Por el cual se compila y actualiza la normativa sustantiva tributaria vigente, incluyendo las modificaciones generadas por la aplicación de nuevas normas nacionales que se deban aplicar a los tributos del Distrito capital, y las generadas por acuerdos del orden distrital.”

*fue proferida en 2011; se tomó como base un avalúo que, como el de 2010, ya había perdido su vigencia, y que por lo tanto no era aplicable a ningún otro caso que se resolviera en 2011...*²⁹

8.3. Indebida interpretación del artículo 10º del Decreto 323 de 2004

La sociedad recurrente señala que para despachar negativamente el cargo de violación al principio de eficacia administrativa por parte del IDR, el Tribunal interpreta de forma errada el artículo 10 del Decreto 323 de 2004, pues atribuye a la certificación del curador –base del procedimiento de liquidación del valor por concepto de cesiones públicas– *“un contenido que no corresponde con el que impone la norma en cuestión.”*

Ello, por cuanto de la lectura detenida de la disposición en comento no se revela que el Curador Urbano deba acreditar el valor del metro cuadrado según el avalúo catastral, por lo que no resulta legítimo invocar el deber de acatar lo referido en esta certificación para no dar aplicación al avalúo vigente para el momento de la toma de decisión.

Asimismo, manifiesta que el alcance hermenéutico dado por el *a quo* a la norma en comento, *“deja de lado la obligada consideración del principio constitucional y legal de la eficiencia administrativa”*, que impone cargas a las autoridades, dentro de las cuales pueden mencionarse aquella relativa a la determinación del derecho vigente.

De allí que no sea admisible la posición formalista, exegeta y regresiva acogida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca en virtud de la cual se entiende que por el hecho de contar con un documento adjunto a una certificación enviada por la Curaduría los últimos días de 2010, el IDR se encuentra relevado de verificar si esa información resulta exacta y aplicable en 2011.

9. Trámite en segunda instancia

El recurso propuesto fue admitido por la Sección Primera, Despacho del Dr. Guillermo Vargas Ayala, mediante auto de 21

²⁹ Folio 295.

de octubre de 2013³⁰, en el que ordenó correr traslado de éste, de conformidad con el inciso 3º del artículo 212 del CCA.

10. Alegatos de conclusión en segunda instancia

La sociedad recurrente presentó memorial de alegatos de conclusión en los que reiteró los argumentos expuestos en su recurso de alzada³¹.

11. Concepto del agente del Ministerio Público en segunda instancia

En esta etapa procesal la Agencia del Ministerio Público guardó silencio.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Corresponde a la Sala de lo Contencioso Administrativo, a través de esta Sección, conocer el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 25 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”, en los términos del artículo 129 del C.C.A.³², en concordancia con lo decidido en el Acuerdo de Descongestión No. 357 de 5 de diciembre de 2017, suscrito entre las Secciones Primera y Quinta de esta Corporación.

2. Actos demandados

La sociedad recurrente solicita la declaratoria de nulidad de los artículos 1º de la Resolución N°. 070 de 16 de marzo de 2011³³ y 2º y 3º de la Resolución N°. 324 de 13 de junio de 2011³⁴,

³⁰ Folio 4 Cdo. 2

³¹ Folios 8-17 Cdo. 2.

³² “El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se conceda el extraordinario de revisión.”

³³ “por la cual se expide el acto administrativo contentivo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos”

³⁴ “por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución N°. 070 del 16 de marzo de 2011”

expedidas por la Subdirección Técnica de Construcciones del IDRDR.

3. Problema jurídico

Se contrae a determinar cuál es el avalúo catastral aplicable para la liquidación del valor de la compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos.

Con el propósito de absolver este cuestionamiento jurídico, esta Sala de Decisión abordará, por efectos metodológicos, los siguientes asuntos: **(i)** alcance dogmático de la causal de nulidad invocada en contra de los actos administrativos censurados; **(ii)** marco conceptual de las cesiones públicas para parques y equipamientos; **(ii)** estudio del caso concreto.

3.1. Alcance dogmático de la causal de nulidad invocada en contra de las Resoluciones accionadas

La parte actora depreca la anulación de los actos administrativos censurados por el presunto desconocimiento de las normas en que debieron fundarse, pues, en su sentir, con su expedición se omitieron las prescripciones normativas que regulan la vigencia en el tiempo de los avalúos catastrales.

Lo anterior, supone hilvanar algunas ideas alrededor de este motivo de ilegalidad a fin de establecer si, en el asunto de autos, sus elementos configurativos tienen ocurrencia.

Sea lo primero advertir que esta causal de anulación, encuentra consagración legal en el inciso 2º del artículo 84 del CCA³⁵, que compila los diferentes motivos de ilegalidad que conllevan la anulación de los actos administrativos.

En cuanto a sus características, la infracción de las normas superiores, a la manera como ocurre con las demás causales de nulidad, puede ser planteada ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, aunque no lo haya sido en sede

³⁵ “Procederá no sólo cuando los actos administrativos infrinjan las normas en que deberían fundarse, sino también cuando hayan sido expedidos por funcionarios u organismos incompetentes, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencias y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias del funcionario o corporación que los profirió.”

administrativa, como lo ha admitido recurrentemente la jurisprudencia de esta Corporación³⁶.

Sin embargo, ello no significa que ésta no goce de particularidades específicas. En efecto, su materialización se produce luego de que el acto administrativo prescinda de las disposiciones normativas que debían ser observadas, por cuanto fijan su objeto y finalidad.

De allí que se admita la existencia **de dos elementos de configuración** en relación con el mentado motivo de anulación.

Por una parte, el demandante deberá demostrar que los preceptos normativos que se aducen como vulnerados, hacen parte del grupo de prescripciones que reglan *“la materia que es objeto de decisión administrativa.”*³⁷

Por otra, resulta indispensable para la prosperidad de este cargo que se acredite la no avenencia del acto enjuiciado a las normas marco del mismo.

Es decir que, no basta con probar que el mandato jurídico debía ser aplicado al procedimiento de expedición del acto, sino al mismo tiempo que este último transgrede lo preceptuado en él, disconformidad que puede tener lugar en las siguientes hipótesis:

“(i) **Falta de aplicación de la norma**, situación que se presenta luego de que la autoridad que profiere el acto ignora la existencia del presupuesto normativo, o conociéndolo, no lo aplica en el asunto que la ocupa;

(ii) **Aplicación indebida de la norma**, la cual se presenta luego de que las reglas jurídicas empleadas por la autoridad para fundar el acto, no se conforman a la situación fáctica del caso a tratar, como consecuencia de una equivocación en la valoración y escogencia de la disposición normativa;

(iii) **Interpretación errónea de la norma**, consistente en el entendimiento desatinado del precepto o preceptos que sustentan el asunto por resolver³⁸.”

³⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. N°. 2001-00418-01. C.P. María Claudia Rojas Lasso

³⁷ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. Rad. N°. 08001-23-31-000-2007-00972-01. C.P. Filemón Jiménez Ochoa. Actor: Lourdes del Rosario López Flórez.

³⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad. N°. 25000-23-27-000-2004-92271-02(16660). C.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Actor: ACCENTURE LTDA.

De lo anterior se decanta que la configuración de este motivo de ilegalidad resulta del cotejo entre las disposiciones normativas invocadas como infringidas y el acto administrativo acusado, para lo cual debe seguirse el siguiente derrotero: **(a)** determinar la pertinencia y aplicabilidad de las normas alegadas respecto del procedimiento administrativo cuestionado; **(b)** establecer su quebrantamiento por inaplicación, aplicación indebida o interpretación errónea por parte de la autoridad administrativa.

Precisado el alcance de la causal de anulación invocada, procede la Sala a fijar el marco conceptual de las cesiones públicas para parques y equipamientos.

3.2. Marco conceptual de las cesiones públicas para parques y equipamientos

Las cesiones públicas han sido caracterizadas como las transferencias de terrenos que a título gratuito efectúan los urbanizadores, con el propósito de que satisfagan las necesidades colectivas de quienes residen en los alrededores de la construcción³⁹.

Se trata de verdaderas contribuciones en especie que tienen en la autorización urbanística su causa eficiente y que retribuyen a la comunidad la plusvalía del predio de quien decide urbanizar.

En palabras de esta Corporación, la cesión pública es *“una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios (...)”*⁴⁰, con lo que se la excluye del campo de la expropiación y el despojo, pues es una carga que debe cumplir el particular por los beneficios que le acarrea el actuar administrativo en materia urbana.

³⁹ Corte Constitucional. T- 575 de 2011. M.P. Juan Carlos Henao Pérez. *De este modo, cada vez que se otorgan licencias de construcción, el municipio o, en el caso de Bogotá, el distrito, recibe un porcentaje de tierra a la que puede darle la función de parque, zona verde, vía de acceso o cualquier otra que represente un beneficio colectivo*

⁴⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 15001-23-31-000-2002-02582-01(AP). C.P.: Maria Claudia Rojas Lasso

En el orden jurídico interno, su fundamento constitucional se encuentra en el artículo 82 de la Carta Política que, además de imponer al Estado colombiano el deber de salvaguardar la integridad del espacio público, faculta a las entidades para participar en los mayores valores que generen en los particulares las licencias de construcción o urbanismo.

Sin embargo, su sustento constitucional no es unívoco, pues al artículo 82 superior debe acompañarse lo dictado en el artículo 58 *ejusdem*, que erige la función social y ecológica de la propiedad privada, lo que supone obligaciones para los administrados.

Ahora, los mandatos constitucionales a los que se hace referencia fueron objeto de desarrollo en la Ley 388 de 1997⁴¹, cuerpo normativo que en su artículo 37 dispone que:

“Espacio público en actuaciones urbanísticas. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo XI de esta Ley.” (Negrilla y subrayas fuera de texto).

Se desprende de lo reproducido que, en principio, el cumplimiento de las exigencias que se decantan de esa figura jurídica pasa por el traslado de una porción del terreno a construir al patrimonio público de la entidad territorial ante la cual se efectúa la actuación urbanístico–administrativa.

No obstante, su observancia puede estar igualmente sujeta al pago de una compensación monetaria bajo ciertas condiciones reguladas en el subsistema urbano erigido por las colectividades territoriales, que para el caso del Distrito Capital están compiladas en el Decreto 327 de 2004⁴², en cuyo artículo 13, concerniente a las cesiones públicas para parques y equipamientos, prevé que:

“Las cesiones públicas para parques y equipamientos que se generen como resultado del proceso de urbanización, se sujetarán a las siguientes normas:

⁴¹ “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.”

⁴² “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.”

a. Cuando el total de cesión pública para parques y equipamientos sea menor a 2000 mts², se podrá cancelar su equivalente en dinero al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos; este pago deberá efectuarse previo al otorgamiento de la respectiva licencia de urbanismo...” (Negrilla fuera de texto)

Fondo compensatorio adscrito al IDRD, a las voces del artículo 3º del Decreto 323 de 2004⁴³ y cuya función, entre otras, consiste en liquidar el valor de la compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, de conformidad con la fórmula contenida en ese estatuto normativo y sobre la cual recae el problema jurídico puesto en consideración de esta Sala de Sección.

En efecto, la determinación del monto compensatorio exige establecer el avalúo o valor catastral del predio respecto del cual se solicita la licencia urbanística, toda vez que la ecuación aritmética estatuida en su artículo 11 reclama precisar el “*valor catastral del mts 2 de suelo*”, mediante la división del precio del bien sobre su área.

Este breve bosquejo permite abordar los diversos cuestionamientos propuestos por la parte actora en su alzada.

3.3. Análisis del caso concreto

Como quedó expuesto en los antecedentes de este proveído, la sociedad recurrente deprecia la anulación de las Resoluciones 070 y 324 de 2011, bajo el argumento de que la liquidación del monto de compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos debió tener en cuenta el avalúo catastral del año 2011 y no aquél de 2010.

Lo anterior, por cuanto el vacío normativo alegado que presenta el Decreto N°. 323 de 2004, en lo que respecta la vigencia temporal de los avalúos catastrales, debe ser suplido con las disposiciones contenidas en la Ley 14 de 1983 y en la Resolución N°. 2555 de

⁴³ “El Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos estará adscrito al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte, y el Fondo para el Pago Compensatorio de Estacionamientos, al Instituto de Desarrollo Urbano (IDU). Dichos fondos funcionarán como un sistema de cuentas presupuestal y contable, separadas e independientes de los demás fondos de dichas entidades.”

1988 del IGAC, que regulan la vigencia temporal de los avalúos en el orden jurídico interno.

El desconocimiento de lo preceptuado en los referidos cuerpos normativos implicó, en sentir de la demandante, el quebrantamiento de los principios de igualdad y eficacia, que guían el desarrollo de la función administrativa, al tenor de lo dispuesto en el artículo 209 constitucional.

A la luz de estos cuestionamientos, la Sala anticipa que la decisión adoptada en la sentencia de 25 de abril de 2013, proferida por la Sección Primera – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca **será revocada** para, en su lugar, acceder a las pretensiones de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho por los siguientes motivos:

3.3.1. El Decreto 323 de 2004 no precisa la vigencia del avalúo catastral a tener en cuenta para la liquidación del monto compensatorio por cesiones públicas para parques y equipamientos

El Decreto 323 de 8 de octubre de 2004 –vigente para la fecha en que se solicitó la licencia de construcción y urbanismo, a saber, 14 de julio de 2010– regula el funcionamiento y organización del Fondo para el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos y el Fondo para el pago compensatorio de estacionamientos, normatividad distrital expedida por el alcalde mayor de Bogotá D.C.

En lo que corresponde a parques y equipamientos, los artículos 10º y 11 prescriben tanto el procedimiento administrativo de liquidación de la cuota de compensación como la fórmula para establecer su monto.

Sin embargo, estas disposiciones normativas nada precisan respecto de la vigencia temporal del avalúo del bien a tener en cuenta para la determinación del valor catastral del metro cuadrado de suelo, elemento que, como se explicó, compone la ecuación aritmética que debe ser empleada por el IDRD para efecto de liquidar la cuota de compensación.

En ese sentido, el artículo 10º del Decreto 323 de 2004 fija las pautas de la actuación administrativa de liquidación, en el contexto de la cual se conjugan la labor de la autoridad urbanística –curaduría– y del ente encargado del Fondo para el pago de las compensaciones por concepto de parques y equipamientos, en los términos que se transcriben a continuación:

“ARTÍCULO 10º. ESTIMACIÓN DEL VALOR DE LAS ZONAS DE CESIÓN PÚBLICA PARA PARQUES Y EQUIPAMIENTOS Y ESTACIONAMIENTOS

“Cuando la norma urbanística específica autorice el pago compensatorio de cesiones públicas para parques y equipamientos (...) el curador urbano previamente a la expedición de la licencia de urbanismo o de construcción o al acto de reconocimiento, de acuerdo con el proyecto sometido a su consideración, elaborará una certificación en la cual se definirán los metros cuadrados de cesión pública para parques y equipamientos (...) que servirán de base para realizar la liquidación del valor a compensar, la cual, para efectos de celeridad en la liquidación a efectuar por las entidades correspondientes, deberá contener, como mínimo, la siguiente información:

1. Consecutivo de la certificación.
2. Identificación del predio (CHIP, número de folio matrícula inmobiliaria, cédula catastral
3. Unidad de Planeamiento Zonal y sector normativo al que corresponde el predio.
4. Identificación del solicitante que será el titular de la licencia indicando su dirección y número telefónico

(...)

El Curador Urbano, dentro de los diez (10) días calendario contados a partir de la fecha en que expida la certificación de que trata el presente artículo, solicitará al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte (IDRD), en caso de que se trate del pago compensatorio de cesiones públicas y equipamientos (...) que expida la correspondiente liquidación, para lo cual deberá adjuntar a la certificación mencionada la siguiente documentación:

1. Copia (s) del folio (s) de matrícula del predio o de los predios, sobre el (los) cual(es) se va a expedir la licencia.
2. Boletín de Nomenclatura expedido por el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, del predio o predios sobre el (los) cuales se expide la licencia.

Las entidades administradoras de los Fondos elaborarán la liquidación mediante la cual se determina el valor a compensar dentro de los diez (10) días calendario siguientes a partir del recibo de la solicitud presentada por el Curador.”

Se colige de lo anterior la existencia de un procedimiento administrativo complejo⁴⁴, caracterizado por la labor que despliega el curador urbano, quien, además de elaborar la certificación en la que constarán el número de metros cuadrados a compensar por parte de quien pretende la concesión de licencia⁴⁵, solicitará al IDRDR la liquidación del valor de compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos.

El cumplimiento de la tarea certificadora de la autoridad urbanística se encuentra, no obstante, supeditada a ciertos parámetros compilados en el texto del artículo 10, a través de los cuales se señalan los requisitos mínimos que deberán plasmarse en el cuerpo del certificado, relativos a la identificación del predio respecto del cual se eleva la solicitud de licencia –número de folio de matrícula, CHIP, Unidad de Planeamiento Zonal etc., –.

Se excluye eso sí, cualquier mención a la vigencia del avalúo catastral que deberá ser empleado para reemplazar los valores de la ecuación que permite hallar el monto de compensación a pagar, pues mediante la expedición del certificado se pretende informar el área sujeta a compensación, que no deberá, en todo caso, superar los 2000 metros cuadrados⁴⁶.

Por otro lado, la prescripción normativa en comento consagra la obligación del curador de allegar con su certificación al IDRDR, copia del folio de matrícula del predio respecto del cual se efectúa el trámite urbanístico, así como del boletín de nomenclatura⁴⁷, documentos que no permiten establecer cuál es el valor catastral del predio que deberá ser empleado para determinar el precio de compensación por la falta de precisión del artículo 10 en ese sentido.

Sabido es que el **folio de matrícula inmobiliaria** se presenta como el instrumento en el que se inscriben los actos, contratos y, en general, los negocios jurídicos que se realizan sobre un bien raíz, aspectos todos ajenos a su valor catastral⁴⁸, por lo que su

⁴⁴ Desde la perspectiva del número de autoridades administrativas que participan.

⁴⁵ con anterioridad a la expedición de las licencias de urbanismo y construcción.

⁴⁶ Lit. a), artículo 13, Decreto 327 de 2004.

⁴⁷ Conocido también como certificado catastral.

⁴⁸ Ver en ese sentido: artículo 8 de la Ley 1579 de 2012 “Por la cual se expide el estatuto de registro de instrumentos públicos y se dictan otras disposiciones.”

anexión al certificado del curador no ofrece elemento alguno que permita descifrar el año del avalúo base de la liquidación.

En lo que respecta al **boletín de nomenclatura**, la normatividad catastral lo ha definido como la certificación que indica, entre otros aspectos de índole físico y jurídico, “*la fecha de la vigencia fiscal del avalúo*”⁴⁹ del predio, motivo por el que consagra un histórico de precios en relación con los años en los que éstos tuvieron efectos vinculantes.

Lo que efectivamente ocurrió en el caso que ocupa en la actualidad la atención de la Sala, pues la certificación catastral utilizada por el IDR, compiló las diversas variaciones económicas del inmueble desde el año 2006 y hasta el 2010⁵⁰.

Sin embargo, si bien el artículo 10 del Decreto 323 de 2004 ordena la incorporación del boletín de nomenclatura a la certificación expedida por el curador urbano, **esta disposición no prescribe cuál es la vigencia del avalúo que deberá ser tomada en cuenta para hallar el monto catastral del metro cuadrado en el predio** y, por consiguiente, el *quantum* de la compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos.

De allí que pueda aceptarse que el texto de esa disposición normativa carece de ingredientes que proporcionen datos relacionados con la vigencia del avalúo catastral, sustrato de la ecuación del monto a compensar.

Conclusión que se hace extensible al artículo 11 *ejusdem* relativo a la fórmula de liquidación y a las diversas variables que la conforman, de donde no se puede extraer información en relación con el problema jurídico que subyace al presente asunto.

“ARTÍCULO 11. LIQUIDACIÓN DEL VALOR A COMPENSAR POR CONCEPTO DE CESIONES PÚBLICAS PARA PARQUES Y EQUIPAMIENTOS.

Para la liquidación de metros cuadrados (m²) de cesiones públicas para parques y equipamientos, el Instituto para la Recreación y el Deporte

⁴⁹ Artículo 161. Resolución No. 2555 de 1988. Ver igualmente Resolución 070 de 2011 IGAC.

⁵⁰ Folio 4 del cdno. De pruebas.

(IDRD) aplicará la siguiente fórmula, **reglamentada en el decreto del Tratamiento de Desarrollo:**

VC: $V1 * (AB/AU) + VU$

Donde:

VC: Valor a compensar.

V1: Valor catastral del metro cuadrado de suelo.

AB: Área bruta del proyecto urbano objeto de licencia.

AU: Área útil del proyecto urbano objeto de licencia.

VU: Valor del urbanismo por metro cuadrado de área útil del proyecto.

Para el valor del urbanismo (VU), se asumirá un valor único de setenta mil pesos (\$70.000) el cual se actualizará a partir del 1º de febrero de cada año, de acuerdo con la variación del IPC” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Por lo anterior, a la manera como lo considera la parte accionante, el Decreto distrital 323 de 2004, por medio del cual se reglamenta el Fondo para la compensación de cesiones públicas para parques y equipamientos, presenta un vacío en lo que refiere la vigencia del avalúo del predio sobre el cual se lleva a cabo esta operación de liquidación, muy a pesar de las consideraciones efectuadas en la parte introductoria del referido estatuto:

“8. Que el Instituto de Distrital para la Recreación y el Deporte, el Instituto de Desarrollo Urbano y el Departamento Administrativo de Catastro Distrital, para efectos de procurar la celeridad en la respuesta al ciudadano y disminuir los procesos al interior de la administración, **propusieron revisar la participación del Departamento Administrativo de Catastro Distrital dentro del tema de avalúos como requisito para la liquidación de que trata el mencionado decreto.**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Así las cosas, corresponde a la Sala determinar la manera cómo deberá ser suplida esta deficiencia normativa, a partir de los argumentos expuestos por los extremos de esta *Litis*.

3.3.2. De la impertinencia del párrafo 1º del artículo 45 del Decreto 327 de 2004⁵¹ para suplir el vacío normativo del Decreto 323 de esa misma anualidad

La parte actora manifiesta que el vacío regulatorio del Decreto 323 de 2004 en relación con la vigencia temporal del avalúo catastral, no podía ser suplido con el párrafo 1º del artículo 45

⁵¹ “Por el cual se reglamenta el Tratamiento de Desarrollo Urbanístico en el Distrito Capital.”

del Decreto 327 de 2004, por cuanto “*regula asuntos distintos al pago compensatorio de cesiones publicas...*”⁵²

Por su parte, la entidad demandada señala que la remisión al Decreto 327 resulta oportuna, toda vez que el artículo 11 del Decreto 323 establece que la fórmula de liquidación del monto de compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos es reglamentada en el Decreto del Tratamiento de Desarrollo, contenido en el Decreto 327 de 2004.

Bajo este panorama litigioso, la Sala afirma que la integración normativa efectuada por el IDR no es jurídicamente viable por las razones que se pasan a explicar, previa la reproducción de algunos apartes del artículo 45 del Decreto 327 de 2004, como sigue:

ARTÍCULO 45. CONDICIONES PARA EL TRASLADO DE CESIONES DE SUELO: Modificado por el art. 1, Decreto Distrital 490 de 2014

Las cesiones de suelo por fuera del proyecto urbanístico o plan parcial podrán hacerse en otros sitios de la ciudad, cumpliendo con las siguientes condiciones:

(...)

3. Traslado de cesiones a áreas protegidas:

Para la conformación de suelo protegido por fuera de los proyectos en estudio, se pagará un valor específico por cada metro cuadrado de edificabilidad adicional, al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos; este pago tendrá como destinación exclusiva la compra de las áreas protegidas de que trata el literal a) del artículo anterior. El pago en dinero, será el resultado de aplicar la siguiente fórmula:

$$Pd = V1 \times Ac / 6$$

Donde:

Pd = Pago en dinero.

V1 = Valor catastral del metro cuadrado del predio objeto de licencia.

Ac = Área de construcción adicional deseada por encima del índice básico.

B. Traslado de cesiones obligatorias de equipamiento:

⁵² Folio 9 Cdno. 2.

Para determinar el área a ceder en otro predio en los casos de traslado de suelo de cesión obligatoria para equipamiento de que trata el literal e) del artículo 13 del presente Decreto, se aplicará la siguiente fórmula:

$$A_1 = A_2 (V_1 / V_2) \times 0.80$$

Dónde:

A₁ = Área de cesión de equipamiento trasladada a otro predio.

A₂ = Área de cesión de equipamiento en el proyecto objeto de licencia.

V₁ = Valor catastral del mts² de suelo en el proyecto objeto de licencia.

V₂ = Valor catastral del mts² de suelo dónde se traslada la cesión.

Parágrafo 1: Para todos los efectos establecidos en el presente artículo, se utilizarán los avalúos catastrales de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente.

3.3.2.1. El tema de que trata el artículo 45 diste de aquél de la compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos

El Decreto 327 de 2004 reglamenta el tratamiento de desarrollo urbanístico en el Distrito Capital, considerado como el conjunto de reglas que guían las condiciones de urbanización de los terrenos urbanizables no urbanizados⁵³.

Las cesiones públicas para parques y equipamientos encuentran principal desarrollo en el capítulo II de ese cuerpo normativo, denominado “*Estructura funcional y de servicios*”, en cuyo artículo 12 se establece la proporción de las cesiones públicas para parques y equipamientos en un porcentaje del 25% del área neta urbanizable⁵⁴.

⁵³ Art. 1. Decreto 327 de 2004.

⁵⁴ “PROPORCIÓN DE LAS CESIONES PÚBLICAS PARA PARQUES Y EQUIPAMIENTOS. Los proyectos que sean objeto del proceso de urbanización deberán prever, con destino a la conformación de los sistemas generales, las áreas de cesión pública para parques y equipamientos, correspondientes, como mínimo, al 25% del área neta urbanizable, distribuidas en un 17% para parques, y el 8% restante para equipamiento comunal público; estas cesiones deberán delimitarse, amojonarse y deslindarse en los planos urbanísticos y en el correspondiente cuadro de áreas. Los usos dotacionales deberán prever el 8% del área neta urbanizable como cesión obligatoria y gratuita para espacio público, con excepción de los equipamientos colectivos destinados a parques.”

Posteriormente, el artículo 13 *ejusdem* erige las diferentes normas que reglamentan ese tipo de cesiones obligatorias de la siguiente manera:

“Las cesiones públicas para parques y equipamientos que se generen como resultado del proceso de urbanización, se sujetarán a las siguientes normas:

- a. **Cuando el total de cesión pública para parques y equipamientos sea menor a 2000 mts², se podrá cancelar su equivalente en dinero al Fondo para el Pago Compensatorio de Cesiones Públicas para Parques y Equipamientos; este pago deberá efectuarse previo al otorgamiento de la respectiva licencia de urbanismo.**
- b. Los parques de escala regional, metropolitana y zonal, generados dentro del proceso de desarrollo por urbanización, deberán contar con un Plan Director formulado por el urbanizador, el cual contendrá, como mínimo, los aspectos determinados en el artículo 252 del Decreto 190 de 2004 y demás lineamientos definidos por las autoridades competentes.
- c. La cesión exigida para proyectos dotacionales se destinará a crear parques, plazas, plazoletas, alamedas o sobreanchos de andenes, que articulen dichos usos a la estructura urbana de la ciudad y no serán objeto de traslado ni de pago al Fondo Compensatorio.
- d. La localización de las cesiones destinadas a parques se podrá hacer en las zonas de manejo y preservación ambiental, en un porcentaje de hasta el 30% del área a ceder, la cual deberá incrementarse en la siguiente proporción: por cada metro de cesión a trasladar, se contabilizarán dos (2) metros en la zona de manejo y preservación ambiental. Las zonas de manejo y preservación ambiental a las que hace referencia el presente literal deben estar incluidas o colindar con el proyecto objeto del proceso de urbanización.
- e. **La cesión obligatoria para equipamientos podrá ser objeto de traslado a las áreas urbanas deficitarias en equipamientos, en una proporción de hasta el 100% de la cesión prevista para el efecto. Este traslado se hará de acuerdo con las condiciones que defina el correspondiente Plan Maestro; mientras éste se adopta, se aceptará el traslado de estas cesiones desde proyectos de estratos 5 y 6 a predios aptos para equipamiento, localizados en UPZs de mejoramiento integral o en el área del Plan Zonal del Centro de la Ciudad. El traslado se hará bajo las condiciones de equivalencia que establece el artículo 45 del presente decreto.**

Parágrafo 1: Las áreas de control ambiental sobre las vías de la malla vial arterial principal y complementaria, no se contabilizarán dentro del Área Neta Urbanizable, para efectos del cálculo de las áreas de cesión pública para parques y equipamientos.

Parágrafo 2: El cincuenta por ciento (50%) de las cesiones destinadas a parques de que trata el literal d) del presente artículo, que se localicen en las zonas de manejo y preservación ambiental, se contabilizarán

como parte del Área Neta Urbanizable para efectos del cálculo de los índices de construcción y ocupación.” (Negrilla fuera de texto)

En lo que interesa al *sub judice*, **el literal a)** del artículo 13 consagra la habilitación normativa que permite compensar el área de cesiones públicas para parques y equipamientos, luego de que la extensión no supera los 2000 metros cuadrados.

Se trata de esta manera de una medida monetaria destinada a reemplazar la naturaleza de la obligación que recae en el urbanizador, pues del traslado en especie –metros cuadrados del terreno que se va a urbanizar– se pasa a un compromiso dinerario, que se materializa en el monto de liquidación que debe ser determinado por el IDR.

Esta hipótesis normativa conllevó, en el asunto de marras, la expedición de las Resoluciones 070 y 324 de 2011 por parte de la Subdirección Técnica de Construcciones de la autoridad demandada.

Ahora bien, el artículo 13 del Decreto 327 de 2004 refiere igualmente en su **literal e)** que las cesiones obligatorias por concepto de equipamientos podrán ser trasladadas a otros sectores de la ciudad en los que existan déficits en la materia, bajo las condiciones plasmadas en el artículo 45 *ejusdem*.

Nótese que bajo este supuesto la cesión obligatoria de equipamientos conserva su naturaleza, pues consiste en traspasar una parte del porcentaje del suelo a construir, extensión que, sin embargo, podrá ser desplazada con el propósito de acondicionar en este ítem otras zonas.

Y, es en ese sentido que el artículo 45 del Decreto 327 de 2004 fija los parámetros de traslado, consagrando, por regla general, fórmulas de equivalencia para hallar **la extensión de áreas** y no **valores de compensación** por concepto de parques y equipamientos, motivo por el que no puede afirmarse que la regla de vigencia de los avalúos establecida en el párrafo primero de esta disposición normativa⁵⁵ sea aplicable a la ecuación normativa contenida en el artículo 11 del Decreto 323 de 2004.

⁵⁵ Párrafo 1: Para todos los efectos establecidos en el presente artículo, se utilizarán los avalúos catastrales de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente.”

Así las cosas, el literal b) del referido artículo 45 consagra:

“b. Traslado de cesiones obligatorias de equipamiento:

Para determinar el área a ceder en otro predio en los casos de traslado de suelo de cesión obligatoria para equipamiento de que trata **el literal e) del artículo 13 del presente Decreto**, se aplicará la siguiente fórmula:

$$A_1 = A_2 (V_1 / V_2) \times 0.80$$

Dónde:

A1 = Área de cesión de equipamiento trasladada a otro predio.

A2 = Área de cesión de equipamiento en el proyecto objeto de licencia.

V1 = Valor catastral del mts² de suelo en el proyecto objeto de licencia.

V2 = Valor catastral del mts² de suelo dónde se traslada la cesión.”

(Negrilla fuera de texto)

Por lo anterior, la remisión normativa que prohijó la autoridad administrativa demandada no dispone de validez jurídica alguna.

3.3.2.2. La literalidad del párrafo 1 del artículo 45 del Decreto 327 de 2004 excluye cualquier posibilidad de aplicación a asuntos diversos a los del traslado de cesiones obligatorias para equipamientos

Con el propósito de determinar la extensión del terreno para equipamientos a trasladar desde el predio sometido al trámite de licencia y hacia las zonas deficitarias, el artículo 45 del Decreto 327 de 2004 consagra que “[p]ara todos los efectos establecidos **en el presente artículo**, se utilizarán los avalúos catastrales de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente.”

De lo anterior se colige que la regla de vigencia de avalúos erigida en la norma, se circunscribe a los supuestos regulados en ésta – en su mayoría relacionados con el traslado de cesiones para malla vial, área protegidas– pero no a la hipótesis de compensación para parques y equipamientos, por lo que mal haría el intérprete en extender lo allí establecido a supuestos jurídicos que distan del pago compensatorio.

3.3.2.3. El Decreto 327 de 2004 no consagra reglamentación expresa respecto de la fórmula para hallar el valor de compensación

El artículo 11 del Decreto 323 de 2004 dispone en su tenor literal:

“Para la liquidación de metros cuadrados (m²) de cesiones públicas para parques y equipamientos, el Instituto para la Recreación y el Deporte (IDRD) aplicará la siguiente fórmula, **reglamentada en el decreto del Tratamiento de Desarrollo:**”

Contrario a lo preceptuado allí, el Decreto 327 de 2004, por medio del cual se reglamenta el tratamiento de desarrollo urbanístico en el Distrito, no establece regulación expresa alguna en lo que concierne la ecuación que permite hallar el valor de compensación para parques y equipamientos, como se supondría.

Las anteriores razones redundan en mérito para afirmar que la integración normativa de los artículos 11 del Decreto 323 y 45 del Decreto 327, ambos de 2004, no resulta oportuna desde una perspectiva jurídica, sin que la aplicación que se concretó en los actos administrativos demandados pueda ser entendida como analógica, pues lo cierto es que ello solo es permitido en ausencia de ley, lo que no ocurre en el asunto de marras, pues la vigencia y, por consiguiente, la eficacia de los avalúos catastrales se encuentra regulada en la Ley 14 de 1983, sus decretos reglamentarios y en normas catastrales expedidas por las autoridades en la materia.

“Art. 8o.- **Cuando no hay ley exactamente aplicable al caso controvertido**, se aplicarán las leyes que regulen casos o materias semejantes, y en su defecto, la doctrina constitucional y las reglas generales de derecho.”⁵⁶

3.3.3. De la vigencia de los avalúos catastrales en el régimen jurídico colombiano

El avalúo catastral consiste en la determinación del precio de los predios pertenecientes a una “unidad orgánica catastral”⁵⁷ o parte de ella, mediante la aplicación de investigaciones y “*análisis estadístico del mercado inmobiliario*”⁵⁸, cuyo fin primordial es conocer la riqueza inmueble del país, facilitando el recaudo de

⁵⁶ Ley 153 de 1887.

⁵⁷ Municipio o distrito.

⁵⁸ Artículo 7 Decreto 3496 de 1983 “por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 14 de 1983 y se dictan otras disposiciones”

impuestos y su “*transferencia o adquisición (...) por parte del Estado y de los particulares.*”⁵⁹

Su fijación se supedita a “*variables externas*” que resultan de los procedimientos de formación, actualización o conservación catastral, pues, como lo ha expresado la jurisprudencia de esta Corporación, “*el avalúo (...) puede cambiar de un año a otro ya que la movilidad y cambios de uso de las urbes son notorios*”⁶⁰.

En cuanto a su vigencia, el artículo 8º de la Ley 14 de 1983 ha preceptuado que:

“Artículo 8º.- Los avalúos establecidos de conformidad con los artículos 4, 5, 6 y 7 entrarán en vigencia **el 1 de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.**” (Negrilla y subraya fuera de texto)

Lo anterior significa que, por regla general, su entrada en vigor se produce al año siguiente de aquel en que se ejecutan las actuaciones tendientes a la formación o actualización catastral, a las que refiere el artículo 5 de ese cuerpo normativo⁶¹.

Para el caso que ocupa en la actualidad a la Sala, mención especial merece el avalúo catastral resultante del procedimiento de actualización, ya que, en concepto de la compañía demandante, este trámite administrativo fue desarrollado en el Distrito Capital en el año 2010, motivo por el que para el 2011 sus conclusiones disponían de plena vigencia para la liquidación del monto de compensación por concepto de parques y equipamientos.

La Resolución 2555 de 1988 del IGAC define la actualización de la formación catastral como “*el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro **y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de***”

⁵⁹ Resolución 2555 de 1988. IGAC

⁶⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 29 de marzo de 2007, Radicación: 2001-01676-01, Número interno: 14738. M.P. Ligia López Díaz, actor: Fiduciaria Central S.A.

⁶¹ “Las autoridades catastrales tendrán la obligación de formar los catastros o actualizarlos en el curso de períodos de cinco (5) años en todos los municipios del país, con el fin de revisar los elementos físico y jurídico del catastro y eliminar las posibles disparidades en el avalúo catastral originadas en mutaciones físicas, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario.⁶²(Negrilla fuera de texto)

En lo que refiere a la clausura de esta actuación, la Resolución en comento expresa que los procesos de actualización finalizan con la expedición de un acto administrativo, en el que el Jefe de la Oficina de Catastro, *“a partir de la fecha de dicha providencia”*, prescribe la inscripción catastral de los predios que han sido objeto de éste⁶³, resolución en la que se hará constar igualmente que los *“avalúos resultantes de la actualización de la formación, entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.”*⁶⁴

Pauta normativa que fue con anterioridad adoptada en el Decreto 3496 de 1983, reglamentario de la Ley 14 de esa misma anualidad, en el que consagro que:

“Las autoridades catastrales **ordenarán por resolución la vigencia** de los avalúos resultantes de los procesos de formación y **de la actualización de la formación** y de los cambios individuales debidamente ajustados que sobrevengan en la conservación catastral.”⁶⁵

De esta manera, la entrada en vigencia de los avalúos producto de los procesos de actualización se prescribirá mediante resolución, atendiendo, en principio, la regla según la cual éstos deberán regir al año siguiente a su ejecución, por expreso mandato legal contenido en el artículo 8º de la Ley 14 de 1983.

Al respecto, la jurisprudencia de la Sección Primera del Consejo de Estado⁶⁶ ha podido sostener que:

“La actualización de la formación catastral consiste en el conjunto de operaciones destinadas a renovar los datos de la formación catastral, mediante la revisión de los elementos físico y jurídico del catastro y la eliminación en el elemento económico de las disparidades originadas por cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas, o condiciones locales del mercado inmobiliario. La información obtenida y los cambios encontrados se anotarán en los documentos catastrales pertinentes. El proceso de actualización termina con la resolución por medio de la cual las autoridades catastrales, a partir de la fecha de dicha providencia, ordenan la renovación de la inscripción

⁶² Art. 88.

⁶³ Art. 91.

⁶⁴ *Ibíd.*

⁶⁵ Art. 22.

⁶⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad. 11001-03-24-000-2013-00575-00. Sentencia de 27 de abril de 2016. C.P. Guillermo Vargas Ayala.

en el catastro de los predios que han sido actualizados y establecen que el proceso de conservación se inicia el día siguiente a partir del cual, el propietario o poseedor podrá solicitar la revisión del avalúo de acuerdo con el artículo 9º de la Ley 14 de 1983; **en la misma providencia, la cual será debidamente publicada, se determinará que los avalúos resultantes de la actualización de la formación, entrarán en vigencia el 1º de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.** El avalúo de la actualización de la formación es el avalúo catastral corregido para eliminar disparidades provenientes de cambios físicos, variaciones de uso o de productividad, obras públicas o condiciones locales del mercado inmobiliario.”

Posición jurisprudencial que ha sido expuesta por esa Sala de Decisión con anterioridad, como lo demuestran las consideraciones plasmadas en el fallo de 11 de septiembre de 2003⁶⁷, Consejero Ponente Camilo Arciniegas Andrade, en el contexto del pago de compensaciones por concepto de cesiones públicas para áreas verdes libres recreacionales.

Al respecto, se sostuvo:

“De otra parte, y atendido el tenor del artículo 8º de la Ley 14 de 1983, el 1º de enero de cada año entra en vigencia el avalúo catastral del predio.

(...)

Para la Sala, la autoridad municipal procedió **con arreglo a la Ley 14 de 1983** y al Acuerdo 38 de 1990, porque a 11 de febrero de 1996, cuando la interesada se mostró dispuesta a pagar en dinero las áreas, **ya había entrado en vigencia, desde el 1º de enero, el avalúo catastral de esa anualidad.** De manera que el Municipio de Medellín tenía derecho a recibir en dinero el valor actual de unas áreas que, de otra manera, se le hubiesen transferido por escritura pública.”

Se colige de lo anterior que el pago compensatorio por cesiones públicas debe atender los postulados de vigencia temporal de los avalúos contenidos en las disposiciones de la Ley 14 de 1983, en su calidad de estatuto que fija el marco normativo catastral al interior del orden jurídico interno.

Bajo estos parámetros de estudio, la Sala procederá a abordar el análisis del caso concreto.

3.3.4. Del asunto sometido a consideración de la Sala

⁶⁷ Rad. 05001-23-26-000-1997-00802-01(7414). Actor: CIUDADELA LAURELES S.A. Demandado: MUNICIPIO DE MEDELLIN.

Se refirió en el acápite relativo al alcance de la causal de nulidad endilgada en contra de las Resoluciones 070 y 324 de 2011, que la configuración de la infracción de las normas superiores en las que el acto administrativo debió fundarse se sujeta a la acreditación de 2 ingredientes.

De un lado, la determinación de que las normas invocadas por el accionante resultan aplicables al procedimiento administrativo que conllevó su expedición; de otro que, a pesar de ello, sus mandatos son desconocidos por la autoridad administrativa demandada, lo que se materializa en el contenido de los actos censurados.

En ese orden, esta Sala de Decisión estima necesario: **(i)** determinar si los artículos 5, 6 y 10 de la Ley 14 de 1983 y 19, 88, 89, 90 y 91 de la Resolución No. 2555 de 1988 del IGAC debían ser tenidos en cuenta en el procedimiento de liquidación del valor de la compensación por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos; **(ii)** establecer si efectivamente los citados preceptos fueron vulnerados con los artículos 1 de la Resolución 070 de 2011 y 2 y 3 de la Resolución 324 de ese mismo año.

3.4.1. Los artículos presuntamente desconocidos resultaban plenamente aplicables al trámite liquidatario adelantado por el IDR

Como se demostró en los apartes que preceden el estudio del caso concreto, el Decreto No. 323 de 2004, a través del cual se regula el procedimiento de liquidación del valor de compensación, adolece de una deficiencia normativa en lo que respecta la vigencia del avalúo catastral base de la ecuación contenida en el artículo 11 *ejusdem*, que no podía ser suplida mediante el mandato contenido en el párrafo 1 del artículo 45 del Decreto 327 de 2004.

Ello, por cuanto, como se expresó de manera precedente, dicha disposición normativa:

(i) fija parámetros de traslado, estableciendo fórmulas de equivalencia para hallar la extensión de áreas de cesión y no valores de compensación por concepto de parques y

equipamientos, razón por la que la regla de vigencia establecida en su parágrafo 1º resulta inaplicable a la ecuación normativa contenida en el artículo 11 del Decreto 323 de 2004;

(ii) La literalidad del parágrafo primero del artículo 45 del Decreto Distrital 327 de 2004 consagra que los efectos del criterio de vigencia de los avalúos catastrales plasmada en éste, se limitan a la figura jurídica regulada en él, a saber, el traslado de cesiones de suelo, pero no a la hipótesis de compensación para parques y equipamientos, por lo que mal haría el intérprete en extender lo allí establecido a supuestos jurídicos que distan del pago compensatorio.

(iii) Contrario a lo dispuesto en el artículo 11 del Decreto 323 de 2004, la fórmula erigida para hallar el monto de compensación no se encuentra expresamente regulada en el Decreto de Tratamiento Urbanístico en el Distrito Capital, esto es, en el Decreto 327 de 2004.

Por lo anterior, las disposiciones normativas traídas a colación por la parte demandante eran aplicables al procedimiento de liquidación enjuiciado, mediante la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho, motivo por el cual se acredita el primero de los requisitos de materialización de la causal de nulidad endilgada en contra de las Resoluciones 070 y 324 de 2011.

3.4.2. Los preceptos normativos referidos en la demanda fueron quebrantados con los actos administrativos demandados

En el asunto de autos, la infracción a las normas superiores que deben fundar los actos administrativos se cristalizó en la modalidad de falta de aplicación.

Ello, por cuanto, la determinación del valor catastral del metro cuadrado para la liquidación del monto compensatorio para cesiones públicas por concepto de parques y equipamientos tuvo como fuente el avalúo catastral de 2010, cuando lo correcto habría sido adoptar aquel de 2011, pues era el vigente para el momento en que se adoptaron las decisiones administrativas

censuradas, de conformidad con los preceptos que regulan esta materia.

En ese sentido, la Resolución No. 324 de 13 de junio de 2011, al resolver el recurso de reposición propuesto en contra de la Resolución No. 070 de esa misma anualidad, expresó que:

“Para el cálculo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, en el caso que nos ocupa, el V1: Valor Catastral del Mts² de suelo, corresponde al tomado del certificado catastral expedido por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital radicado N°. 358598 del 11 de mayo de 2010, documento que se anexó con la certificación expedida por la Curaduría Urbana N°. 1 radicada ante el IDRД mediante oficio N°. 2010-210-02237-2 del 21 de diciembre de 2010, en cumplimiento de lo previsto en el referido Decreto 323 de 2004, en el cual se señala que el VALOR DEL AVALÚO CATASTRAL para el año 2010, año en que se radicó la solicitud de la licencia de Urbanismo con expediente No. 10-1-0956, corresponde a \$5.145.437.000 y teniendo en cuenta que el área del terreno es 7.146.44 mt² el resultante de dividir el valor catastral del predio por su área es \$720.000.”⁶⁸

Se desprende de lo anterior que el avalúo catastral que fue tenido en cuenta para la liquidación del valor de compensación para parques y equipamientos fue el de 2010, a pesar de que para el momento en que se adoptaron las decisiones administrativas censuradas, éste había perdido vigencia, producto de un procedimiento de actualización catastral adelantado en esa anualidad, cuyo avalúo entró a regir en el año 2011, como se colige de la Resolución 1450 de 28 de diciembre de 2010, allegada oportunamente al proceso.

En efecto, en su encabezado la Resolución en comento consagró que:

“Por medio de la cual se aprueban los estudios de las zonas homogéneas físicas y geoeconómicas, el valor de las edificaciones, los avalúos de los predios con características especiales y **se ordena la liquidación de los avalúos de los predios objeto de actualización para la vigencia 2011.**”

Afirmación que se corrobora si se tiene en cuenta el boletín catastral visible a folio 34 del expediente, que indica, respecto del predio sujeto al trámite de licencia de construcción, lo que se trascribe a continuación:

⁶⁸ Folio 82 del Cdno principal.

“Identificadores Prediales

El predio con nomenclatura oficial: **AC 145 103B 6**, Con DIRECCIÓN(ES) SECUNDARIA(S)/Incluye(s): *****, Identificado con cédula catastral: **009211130100000000**, Código de Sector: **009211130100000000**, Chip: **AAA0131LANN** (...) Localidad: **SUBA**, Barrio: **EL POA**, Fecha de incorporación: 31-12-96, **Fecha de actualización: 31-12-2010** (...) **Procesos de actualización: 2002 2006 2010 2011.**” (Negrilla y subrayas fuera de texto)

Proceso de actualización que fue clausurado, mediante la Resolución 1451 de 2010⁶⁹, en cuyo artículo 3 se estableció que:

“ART. 3º—Determinar que los avalúos resultantes de la actualización catastral de los predios que integran los 971 sectores catastrales relacionados en el artículo 1º de la presente resolución, **entrarán en vigencia a partir del 1º de enero de 2011.**”

De esta manera, se daba cumplimiento a lo normado en el artículo 91 de la Resolución 2555 de 1988, expedida por el IGAC disposición según la cual en la misma “*providencia*” en la que se clausura el proceso de actualización, se determinará que “*los avalúos resultantes de la actualización de la formación entrarán en vigencia el 1o. de enero del año siguiente a aquel en que fueron ejecutados.*”

De allí que para el momento de la liquidación del monto de compensación a pagar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, el avalúo catastral de 2010 había perdido vigencia, razón por la que este valor debía ser determinado en relación con el avalúo de 2011 vigente, lo que conlleva un desconocimiento de las normas superiores en las que los actos administrativos demandados debían fundarse.

Ello, por cuanto, la deficiencia normativa que presenta el Decreto N°. 323 de 2004, no puede ser suplida a través del precepto normativo contenido en el párrafo 1º del artículo 45 del Decreto N°. 327 de 2004, que faculta a las entidades públicas, en el contexto de los traslados de cesiones suelo, a utilizar el avalúo catastral de los predios debidamente actualizados, con anterioridad no mayor a dos años de la fecha de solicitud de la licencia correspondiente⁷⁰.

⁶⁹ “[p]or medio de la cual se clausuran las labores de la actualización catastral vigencia 2011, se ordena la renovación de la inscripción en el catastro de todos los sectores catastrales urbanos objeto de actualización y sus respectivos predios, se determina la entrada en vigor de los avalúos resultantes y se establece el inicio del proceso de conservación”,

⁷⁰ Se remite aquí a las consideraciones expuestas en el aparte 3.3.2 de esta sentencia.

Las anteriores consideraciones redundan en mérito para revocar la decisión de 25 de abril de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera – Subsección “A”.

3.5. Del restablecimiento del derecho

La sociedad demandante, a título de restablecimiento del derecho, deprecó lo que a continuación se reproduce:

(i) La reliquidación del valor de compensación a pagar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos con base en el avalúo catastral debidamente actualizado para el año 2011.

(ii) La condena a la devolución del pago del mayor valor que resulte entre lo efectivamente pagado y lo que debía ser sufragado por la compañía comercial accionante.

(iii) La actualización de ese monto desde la fecha de pago y hasta la ejecutoria de esta providencia.

(iv) El cumplimiento de la condena en los términos de los artículos 176 y 177 del CCA.

De conformidad con lo anterior, esta Sala de Sección restablecerá el derecho de la demandante, como sigue:

- **Reliquidación del monto compensatorio a sufragar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos por parte de la accionante**

Fórmula a aplicar:

Artículo 11 Decreto Distrital 323 de 2004
$\underline{VC = V1 \times (AB / AU) + VU}$
Dónde:
VC = Valor a compensar.
V1 = Valor catastral del mts ² de suelo.
AB = Área bruta del proyecto urbano objeto de licencia.

AU = Área útil del proyecto urbano objeto de licencia.

VU = Valor del urbanismo por metro cuadrado de área útil del proyecto.

Al reemplazar las variables de la citada ecuación se tiene:

V1: \$535.000,64

Valor que resulta de la división del valor catastral del predio⁷¹ para el año 2011⁷² y el área del predio en metros cuadrados, así:

\$3.823.350.000,00 dividido 7146.44= **\$ 535.000,64. Valor del metro cuadrado del bien.**

AB= 6.276,45 metros cuadrados

Valor que no fue objeto de litigio en el presente asunto⁷³.

AU= 3.004,48 metros cuadrados

Valor que no fue objeto de litigio en el presente asunto⁷⁴.

VU= \$96.880

De lo anterior, se tiene=

VC= \$535.000,64 * (6.276,45 mts² / 3.004,48 mts²) + \$96.880

El resultado de la referida fórmula corresponde a= **\$1.214.512,59 valor por metro cuadrado a compensar.**

Número de metros a compensar= **1.010,49 metros cuadrados.**

Valor total a compensar= **\$1.214.512,59 * 1.010,49 mts²= \$1.227.252.828,0527.**

⁷¹ El predio con nomenclatura oficial AC 145 103B 6, identificado con cédula catastral: 009211130100000000, Código de Sector: 009211130100000000, Chip: AAA0131LANN (...) Localidad: SUBA, Barrio: EL POA.

⁷² Valor que se encuentra debidamente acreditado en el expediente ordinario. Folio 33

⁷³ Éste se encuentra consignado en la parte motiva de la Resolución 324 de 2011, visible a folio 30 del expediente.

⁷⁴ Éste se encuentra consignado en la parte motiva de la Resolución 324 de 2011, visible a folio 30 del expediente.

El referido valor es aquel que la sociedad demandante debía sufragar por concepto de la compensación por cesiones públicas para parques y equipamientos.

- **La condena del mayor valor pagado**

En el plenario obra prueba del pago efectuado por la demandante en los términos que se transcriben:

“Bogotá D.C., 28-07-2011

Doctor
Juan Reinaldo Suarez Medina
CURADURIA (sic) URBANA No. 1

(...)

Asunto: Pago compensatorio Zona de Cesiones Públicas

Respetado Doctor Suarez:

Atentamente me permito remitir para los fines pertinentes registro financiero de la consignación de fecha 29 de junio de 2011, por valor de **\$1.617.776.233,00**, suma situada en nuestra cuenta de ahorros BANCOLOMBIA (...) por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos, a cargo de INVERSIONES GOLDEN FIVE S.A. (...) para efectos de obtener la licencia de urbanismo, a desarrollar en el predio ubicado en la AC 145 N°. 103 B 35, de la localidad de Suba, conforme a Resolución IDR D N°. 324 de junio 13 de 2011, emitida por la Subdirección Técnica de Construcciones.

Cordialmente,

Juan Antonio Roa Sánchez
Subdirector Administrativo y Financiero, IDR D.”⁷⁵

A ello se aúna la copia auténtica del recibo de consignación allegado por la sociedad demandante, visible a folio 32 del expediente, en el que consta que el monto transferido por la accionante en favor del IDR D corresponde a \$1.617.776.233.

Así las cosas, el mayor valor pagado por la accionante es aquel que resulta de la sustracción entre el monto efectivamente sufragado para la obtención de la licencia de construcción y el que debía pagar, de conformidad con el avalúo catastral actualizado de 2011.

⁷⁵ Folio 158.

**Mayor valor a devolver= \$1.617.776.233,00, -
\$1.227.252.828,0527=**

**\$ 390.523.404,9472
(TRECIENTOS NOVENTA MILLONES QUINIENTOS
VEINTITRÉS MIL CUATROCIENTOS CUATRO PESOS CON
NOVENTA Y CUATRO CENTAVOS)**

- La actualización de la condena

Para ello se tomará en consideración la siguiente fórmula:

$Ca = Ch * IPC \text{ final} / IPC \text{ inicial}$

Donde:

Ca: Capital actualizado.

Ch: Capital histórico.

IPC final: Índice de precios al consumidor para el momento de la sentencia.

IPC inicial: Índice de precios al consumidor para el momento del pago de la suma a devolver.

Entonces:

$Ca = 390.523.404,9472 * 139.72^{76} / 107.90^{77}$

Ca= \$ 505.689.806,66

**(QUINIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y
NUEVE MIL OCHOCIENTOS SEIS PEOS CON SESENTA Y
SEIS)**

El cumplimiento de la condena deberá ser cumplido en los términos precisos de los artículos 176 y 177 del CCA.

⁷⁶ Último certificado por el DANE en la serie de empalme correspondiente a enero de 2018.
<https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/precios-y-costos/indice-de-precios-al-consumidor-ipc>

⁷⁷ Correspondiente al mes de junio de 2011, fecha en la que efectuó el pago.

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

III. FALLA

PRIMERO: REVOCAR la sentencia de 25 de abril de 2013, proferida por la Sección Primera – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para, en su lugar, **DECLARAR** la nulidad de los artículos 1º de la Resolución 070 de 16 de marzo de 2011⁷⁸ y 2º y 3º de la Resolución N°. 324 de 13 de junio de 2011⁷⁹, expedidas por la Subdirección Técnica de Construcciones del Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho **CONDENAR** al Instituto Distrital para la Recreación y el Deporte a devolver por concepto de mayor valor sufragado la suma actualizada de \$ 505.689806,66 (QUINIENTOS CINCO MILLONES SEISCIENTOS OCHENTA Y NUEVE MIL OCHOCIENTOS SEIS PEOS CON SESENTA Y SEIS) en favor de la sociedad Inversiones Golden Five S.A., con número de NIT 900.149582-según certificado de existencia y representación legal.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Tribunal Administrativo de origen.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

ROCÍO ARAÚJO OÑATE
Presidente

LUCY JEANNETTE BERMÚDEZ BERMÚDEZ
Consejera

⁷⁸ “por la cual se expide el acto administrativo contentivo de la liquidación del valor a compensar por concepto de cesiones públicas para parques y equipamientos”

⁷⁹ “por medio de la cual se resuelve un Recurso de Reposición interpuesto contra la Resolución N°. 070 del 16 de marzo de 2011”

CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO
Consejero

ALBERTO YEPES BARREIRO
Consejero



SC5780-6-1



GP059-6-1

