



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B

Bogotá D. C., ocho (08) de febrero de dos mil dieciocho (2018)

SENTENCIA NRD No. 008

MAGISTRADA PONENTE: **DRA. CARMEN AMPARO PONCE DELGADO**
DEMANDANTE: **CARMEL CLUB CAMPESTRE**
DEMANDADA: **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU**
EXPEDIENTE: **25000-23-37-000-2016-00393-00**
REFERENCIA: **NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO**

Se procede a dictar sentencia dentro del proceso promovido por el Carmel Club Campestre, quien actúa por intermedio de apoderado judicial en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho consagrado en el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contra el Instituto de Desarrollo Urbano.

I. ANTECEDENTES
A. LA DEMANDA

1. LAS PRETENSIONES.

La parte actora invoca como tales las siguientes:

“PRIMERA. Que se declare la nulidad total de los siguientes actos administrativos.

1. De la resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, por el cual se impone el impuesto de valorización al CARMEL CLUB CAMPESTRE, según el numeral 496096, y se liquida por la obra a ejecutar (vía) códigos 136, avenida la sirena (AC 153) desde avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras (AK 7) y la vía con código 141, Avenida la Sirena (AC 153) desde avenida Laureano Gómez (AK 9), hasta avenida Santa Bárbara (AK 19), por valor de \$295.728.627 expedida por el Subdirector General Jurídico del IDU.

2. De la resolución No. 49666 de fecha 6 de julio de 2015, notificada el día 29 de julio de 2015, por medio del cual se resuelve un recurso de reconsideración, confirmando el cobro de que trata la cuenta de cobro No. 9577941 mencionada, y que ratifica el cobro por valor de \$295.728.627, el que fuera cancelado por el CARMEL CLUB CAMPESTRE el día 28 de agosto de 2015.

3. Como consecuencia de las declaraciones anteriores a título de restablecimiento, se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, ajustar al verdadero valor del cobro por valorización anteriormente referido, del grado de beneficio uno (1), por el grado de beneficio dos (2).

4. Que como consecuencia del anterior ajuste se sirva ordenar devolver al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU y en favor del CARMEL CLUB CAMPESTRE, la diferencia resultante, del valor real pagado, contra el valor real del ajuste que debe hacer el

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Instituto de Desarrollo Urbano IDU, que corresponde a la suma de OCHENTA Y DOS MILLONES OCHOCIENTOS CUATRO MIL QUINCE PESOS (\$82.804.015) que equivale al 28% menos del valor pagado.

5. Que igualmente y como restablecimiento del derecho se ordene pagar al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, los intereses legales Bancarios corrientes desde el momento que adquiriera firmeza la presente sentencia hasta cuando se haga efectiva la devolución de la suma referida en la pretensión anterior y que resulta de la diferencia a restituir en favor del CARMEL CLUB CAMPESTRE.

6. Que se condene en costas a la demandada”.

2. LOS HECHOS.

Se exponen en la demanda introductoria del proceso, en síntesis, los siguientes:

Con fundamento en el Acuerdo 523 de 2013, el Concejo de Bogotá definió las obras a construir y financiar con los recursos de valorización por beneficio local, entre ellas, las identificadas con los códigos 136 y 141.

El código 136 corresponde a la obra comprendida entre la Avenida “La Sirena” (AC 153) que comprende desde la Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7), la cual se encuentra distante al predio de la parte actora y, por lo mismo, el grado del beneficio debía ser el 2 mas no el 1 como lo indicó la Administración; entre tanto, el código 141 corresponde a la obra comprendida entre la Avenida Sirena (AC 153) desde la Avenida Laureano Gómez (AK 9), hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19), que también se halla distante de la ubicación del predio de la demandante, pues este no limita geográficamente con la obra.

Para efectos del cobro de valorización de las obras comprendidas en la Fase II, Zona de Influencia 1 – Grupo II, el Instituto de Desarrollo Urbano expidió la Resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual se ordenó reasignar la contribución de valorización por beneficio local en la Zona de Influencia 1 del grupo 2 y se determinaron los sectores catastrales objeto del gravamen, dentro de los que se encuentra el predio objeto de reclamación, ubicado en el sector catastral 009103 e identificado en el recuadro con el No. 496096.

En cumplimiento de lo anterior, el ente demandado expidió la cuenta de cobro No. 9577941 del 1° de julio de 2014, notificada el 15 de octubre del mismo año, en la cual determinó el monto a pagar por concepto de contribución del predio ubicado en la zona de influencia 1 grupo 2 de propiedad de la actora, en cuantía de \$295.728.627, con un grado de beneficio 1.

Contra esa decisión, Carmen Club Campestre interpuso recurso de reconsideración mediante escrito radicado el 10 de diciembre de 2014, cuya alegación se concretó en el grado de beneficio establecido por la Administración.

Dicho recurso fue resuelto con la Resolución No. 49666 del 06 de julio de 2015, notificada el 29 de los mismos mes y año, confirmando el numeral 498096 de la Resolución No. VA 38 de 27 de diciembre de 2013, y en consecuencia la reasignación de la contribución de valorización por beneficio local autorizada por el Acuerdo 523 de 2013 para el inmueble ubicado en la AC 153 No. 45-50.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

3. NORMAS VIOLADAS.

Considera la parte demandante, que con la expedición de los actos administrativos acusados, se violan las siguientes disposiciones normativas:

- Constitución Política: artículos 1º, 2º, 3º, 6º, 13, 29, 95 y 322.
- Ley 1437 de 2011: artículos 137 y 138.
- Acuerdo 7 de 29 de mayo de 1987; artículos 1º, 2º y 61.
- Memoria Técnica explicativa de la distribución por valorización aprobada por la Resolución No. 3317 de 24 de diciembre de 2013.
- Acuerdo 528 de 8 de julio de 2013: numeral 1º del artículo 1º.
- Decreto 807 de 1993: artículo 2º.

4. CONCEPTO DE VIOLACIÓN.

Carmel Club Campestre, quien actúa como parte actora dentro de la Litis, esquematizó su concepto de violación como a continuación se resume:

4.1. Interpretación errónea de las normas pertinentes y de la memoria técnica explicativa.

En la memoria técnica se define el grado de beneficio *“como la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir. Entre más cerca esté el predio a la obra mayor el beneficio”*.

La fase 2 comprendió las localidades de Chapinero, Barrios Unidos, Engativá, Fontibón y Teusaquillo, pertenecientes a la zona de influencia 2 y, Usaquén y Suba a la zona de influencia 1.

El predio objeto de la valorización de propiedad del Carmen Club Campestre pertenece a la zona de influencia 1 del sector de Suba y las obras proyectadas para dicho sector fueron las identificadas con los Códigos 108, 109, 511, 512 y 169 y al sector de Usaquén las obras con los Códigos 141 y 136; luego, el predio geográficamente se halla más cerca a las 2 obras identificadas con los Códigos 136 y 141 de la localidad de Usaquén.

Indica la parte actora, que la memoria técnica estableció un sistema de cuatro (4) franjas o subzonas para el sistema de movilidad bajo el concepto de grado de beneficio mayor, medio, menor y mínimo y que para determinar los límites de grados de beneficios debía tenerse en cuenta el cambio de patrón por efecto de ejes vehiculares, accidentes naturales, límites políticos administrativos, uso de la obra, entre otros; de igual forma, se fijaron los coeficientes numéricos para los cuatro grados de beneficio así: *(i)* para el grado de beneficio mayor (1) un factor de 2.50; *(ii)* para el grado de beneficio 2 un factor de 1.80; *(iii)* para el grado de beneficio 3 un factor de 1.30; y *(iv)* para el grado de beneficio 4 un factor 1.00.

En consideración de lo anterior, la demandante advierte que el factor 2.50 aplicado por el IDU al predio discutido, no corresponde a la realidad de su ubicación, en tanto el grado de beneficio con la obra es el 2 cuyo factor aplicable es del 1.80. Por ello, afirma que la Administración generó un cobro ilegítimo y exagerado en perjuicio del patrimonio de la parte actora.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Tal situación fue puesta en conocimiento del IDU mediante el recurso de reconsideración interpuesto por la demandante, señalando, además, que el grado de beneficio mayor comprende los predios ubicados “sobre la obra a realizar”, los cuales se benefician de forma directa por su uso constante, permanente y la oportunidad de desplazarse por diferentes direcciones.

Refiere que en los actos administrativos demandados no se sustenta la razón jurídica para clasificar por segunda vez al CARMEL CLUB CAMPESTRE como beneficiario grado 1, cuando esta demostrado que la ubicación del predio es distante de las dos obras.

Luego, al disminuir el grado del beneficio mayo 1 al grado medio de beneficio 2, se tiene que el factor aplicable es del 1.80, generándose entonces una reducción en el valor a pagar por concepto de contribución de valorización equivalente al 28% cobrado por la Administración.

4.2. Indebida fundamentación del grado de beneficio por movilidad e ilegalidad del cobro.

El Acuerdo 180 de 2005 contemplaba la construcción de la Avenida La Sirena desde la AV carrera 7 hasta la AV Boyacá, la cual se fraccionó en cuatro obras a las que se asignaron los códigos 136 y 141 (Localidad Usaquén) y, 150 y 164 (Localidad de Suba).

Las obras identificadas con los códigos 150 y 164 se construyeron con recursos que no fueron obtenidos por contribución de valorización y cumplieron su finalidad, pues generaron beneficios como ahorro de tiempo para el desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra.

Entre tanto, las obras identificadas con los códigos 136 y 141 tienen como fundamento el Acuerdo 523 de 2013, que modificó parcialmente el Acuerdo 180 de 2005, en el cual se ordenó que las obras de la zona de influencia 1 grupos 2 y 3, debían ser construidas y financiadas con los recursos de valorización por beneficio local de la fase 2.

El predio no limita geográficamente en forma directa con las obras de los Códigos 136 y 141 de la localidad de Usaquén (Fase 2), a pesar de ser estas las más cercanas entre las que se van a construir en la zona de influencia 1 grupo 2.

La resolución que resolvió el recurso de reconsideración determinó para el predio en comento que “Para tal efecto se determinaron los beneficios directos generados por la ejecución de obras del proyecto los cuales fueron estimados en el ahorro de tiempo para el desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra”, por lo que considera la parte actora, que estos beneficios directos ya fueron satisfechos con la construcción de las obras con códigos 150 y 164, y resulta una falacia sustentar un grado de beneficio 1 sobre los beneficios ya ejecutados.

Por lo anterior, se estima que el factor 1.80 determinado para el grado de beneficio medio 2 es el que se ajusta legalmente al predio por cuanto va a mejorar la condición de accesibilidad.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

4.3. Desconocimiento y omisión de la normativa aplicable y de la memoria técnica.

Expone que en vía administrativa se solicitó tener en cuenta la ubicación de las obras identificadas con los Códigos 136 y 141, las cuales se encuentran en el sector de Usaquén, mientras que el predio objeto de la petición se halla ubicado en la localidad de Suba.

Sostiene que en la Resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, no existe ninguna consideración o fundamento para establecer el valor de valorización a partir de la localidad donde estuviera ubicado el predio, de haberlo tenido en cuenta el beneficio no era el grado 1, sino el de beneficio medio o grado 2, adicional a que el predio no limita o colinda de forma directa con la obra.

De otro lado, expresa que el modelo matemático para liquidar la contribución por valorización fase 2 es el resultado de multiplicar el área de terreno (base gravable) por cada uno de los factores de variables, tales como nivel geoeconómico, densidad o pisos y, uso y grado de beneficio, sin incluir la variable “estrato”, ya que esta corresponde exclusivamente a los predios residenciales.

Propone que se aplique la fórmula matemática teniendo en consideración el factor 1.8 que corresponde al beneficio grado medio y no el factor 2.5 para el caso del beneficio grado mayor e incluye además, la variable factor de conversión que es una constante para todos los predios ubicados en la zona de influencia 1 grupo dos que corresponde a 264,078379606348.

B. ARGUMENTOS DE DEFENSA.

Mediante escrito allegado el 1° de septiembre de 2016, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, actuando por intermedio de apoderada judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones consignadas en ella por las siguientes razones (fls. 81 a 93):

Para realizar la verificación del grado de beneficio que le corresponde al predio identificado con CHIP AAA0118LENX y ubicado en la AC 153 No. 45-50 de propiedad de la parte actora, el ente demandado se sirvió del régimen establecido en el Acuerdo 523 de 2013 y en la metodología de distribución de la contribución con fundamento en los aspectos de generación de las zonas de influencia.

Así las cosas, el predio gravado con la contribución por valorización fue objeto de asignación por encontrarse dentro de la zona de influencia 1 del Grupo II. Por ello, el IDU liquidó el gravamen con base en los factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, los cuales corresponden a: área de terreno, estrato y nivel geoeconómico, densidad o pisos, uso y grado de beneficio.

Para el sistema de movilidad, con fundamento en la memoria técnica de distribución de la contribución de valorización por beneficio local, se estableció un sistema de 4 franjas o subzonas bajo el concepto de grado de beneficio mayor, medio, menor y mínimo, determinado por el cambio de patrón por efecto de ejes vehiculares, accidentes naturales, uso de la obra, entre otros.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Atendiendo a tales criterios, el ente demandado asignó al predio de la demandante el grado de beneficio mayor (1), cuyo factor de liquidación corresponde al 2.50, por encontrarse cercano a las obras identificadas con los códigos 136 y 141 que se hallan demarcadas en los planos físicos que acompañan la memoria técnica.

C. ACTUACIÓN PROCESAL.

La demanda fue admitida por medio de auto del 25 de febrero de 2016, ordenándose notificar al Director del Instituto de Desarrollo Urbano, o a quien hiciera sus veces, así como al señor Agente del Ministerio Público (fls. 64 a 66).

Dentro de la oportunidad legalmente establecida para el efecto, el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU contestó la demanda mediante escrito visible en los folios 81 a 93.

D. AUDIENCIA INICIAL.

Con proveído del 07 de diciembre de 2016, se fijó fecha para la realización de la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011, que tuvo lugar el día 17 de mayo de 2017 a las 3:00 p.m. (fls. 112 y 121 a 125).

En el trámite de tal diligencia, la apoderada de la entidad acusada desistió de la excepción de caducidad que había sido formulada con la contestación a la demanda, al haberse corroborado que el libelo demandatorio fue presentado en tiempo; dicha manifestación fue aceptada por el Despacho Sustanciador del proceso continuando con las siguientes etapas de la audiencia inicial.

Se excluyó del control de legalidad al acto administrativo contenido en la Cuenta de Cobro No. 9577941 del 1° de julio de 2014, al corresponder a un acto de trámite según fue manifestado por ambas partes. Tal decisión no fue recurrida.

Se decretaron como pruebas las arrimadas al expediente por las partes con la demanda y con la contestación a la misma.

Finalmente, se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público por el término de diez (10) días para que presentaran sus alegatos de conclusión.

E. ALEGACIONES FINALES.

Mediante memoriales radicados los días 24 y 26 de mayo de 2017, las partes demandante y demandada reiteraron los argumentos expuestos en la demanda y en la contestación a la misma, respectivamente (fls. 126 a 131 y 132 a 144).

F. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

La señora Agente del Ministerio Público delegada antes esta Corporación no rindió su concepto jurídico dentro del proceso de la referencia.

II. CONSIDERACIONES

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Al no existir causal de nulidad que invalide lo actuado, que este Tribunal es competente para resolver el asunto y que la demanda fue presentada en oportunidad, procede la Sala a emitir su decisión.

1. PROBLEMA JURÍDICO.

Se discute en este proceso la legalidad de los actos administrativos por medio de los cuales el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU determinó la contribución de valorización a cargo de la demandante, por el predio identificado con CHIP AAA0118LENX y ubicado en la AC 153 No. 45-50, asignando el grado de beneficio 1, a saber:

- Resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2014.
- Resolución No. 49666 del 29 de julio de 2015, confirmatoria del acto anterior.

De los argumentos expuestos en la demanda, la contestación a la misma, y en los alegatos de las partes, se colige que en esta instancia la litis se centra en establecer si fue correcta la determinación del grado de beneficio 1 asignado por el ente demandado al predio objeto de gravamen, o si, por el contrario, este corresponde al grado medio (2).

2. LO PROBADO.

El 24 de diciembre de 2013, el Director General del IDU profirió la Resolución No. 3317 *“Por la cual se aprueba la Memoria Técnica Explicativa de la distribución de la contribución de valorización por beneficio local establecida en el Acuerdo 523 de 2013 el cual modifica parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se ordenan otras disposiciones”* (fls. 25 a 31 c.a.).

Resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, mediante la cual el Subdirector General Jurídico del IDU reasignó la Contribución de Valorización por beneficio local en la Zona de Influencia 1 del Grupo 2 de obras del Sistema de Movilidad establecida en el Acuerdo Distrital 523 de 2013, entre los que se encuentra el predio ubicado en la AC 153 No. 45-50 (fls. 33 a 36 c.a.).

Cuenta de Cobro No. 009577941 del 1° de julio de 2014, por la cual el ente demandado liquidó la Valorización por Beneficio Local del Acuerdo 523 de 2013 a cargo de la parte actora por el predio ubicado en la AC 153 No. 45-50, estableciendo un Grado de Beneficio 1 y un valor a pagar equivalente a \$295.728.627 (fl. 52 c.a.).

Con escrito radicado el 10 de diciembre de 2014 e identificado con el No. 20145662062482, el Carmel Club Campestre interpuso recurso de reconsideración contra la Cuenta de Cobro No. 009577941 de 1° de julio de 2014m cuya inconformidad se concretó única y exclusivamente en el grado de beneficio asignado por la Administración al predio de propiedad de la demandante (fls. 37 a 42 c.a.).

Dicho recurso fue admitido por el Subdirector General Jurídico del Instituto de Desarrollo Urbano mediante el Auto No. 156369 del 16 de diciembre de 2014 (fl. 54 c.a.).

Previamente a resolver el recurso de reconsideración, el Subdirector Técnico Jurídico del IDU, a través del oficio No. 20155660037693 del 26 de enero de 2015, solicitó al Subdirector Técnico de Operaciones de la misma entidad conceptuar acerca de los

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

atributos gravables y no gravables con los que se efectuó la liquidación para la reasignación del cobro de valorización ordenado en el Acuerdo 523 de 2013, respecto del predio ubicado en la dirección AC 153 No. 45-50 e identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-729910 y CHIP AAA0118LENX (fl. 59 c.a.).

Atendiendo a dicha solicitud, el Subdirector Técnico de Operaciones emitió Concepto Técnico en el cual sugirió confirmar la asignación de valorización por beneficio local Acuerdo 523 de 2013 para el predio ubicado en la AC 153 No. 45-50 (fls. 60 a 66 c.a.).

Resolución No. 49666 del 06 de julio de 2015, en la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora, confirmando en su integridad el acto recurrido en lo que respecta a la contribución de valorización pro beneficio local autorizada en el Acuerdo 523 de 2013, para el inmueble con dirección AC 153 No. 45-50 (fls. 76 a 84 c.a.).

Planos de la Zona de Influencia 1 de las obras identificadas con los códigos 136 y 141 (fls. 99 y 100 c.a.).

3. MARCO JURÍDICO.

GENERALIDADES DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN Y SU GRADO DE DETERMINACIÓN EN EL DISTRITO CAPITAL.

La Ley 25 de 1921 creó la contribución por valorización como un impuesto directo sobre la propiedad raíz que se beneficie con la ejecución de una obra de interés público local, cuya destinación está dada para atender los gastos que se demanden durante la ejecución de dichas obras.

El artículo 4° de ese cuerpo normativo prevé la tasación del tributo objeto de estudio en los siguientes términos:

“Artículo 4°. La tasación de este impuesto se hará sobre catastros especiales de las propiedades que han de beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficiarse con la obra y obras que se proyecten y en proporción al valor de ellas, al beneficio que reporten de las susodichas obras y al presupuesto y costo de éstas”.

Con la expedición del Decreto 1604 de 1966, se reglamentó el impuesto de valorización creado por la Ley 25 de 1921 sobre las propiedades raíces beneficiadas con la ejecución de obras de interés público local, haciéndose extensivo a aquellas que realicen la Nación, los Departamentos, los Municipios, o cualquier otra entidad de derecho público.

En dicho reglamento se modificó la expresión “*impuesto*” para referirse a “*contribución*”, siendo conocida en la actualidad como tal. Al efecto, el artículo 1° dispone:

“Artículo 1°. El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3° de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local”, se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, **y en adelante se denominará exclusivamente contribución de**

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

valorización" (Negrillas adicionales).

Tratándose de las razones por las cuales dicho tributo debe llamarse contribución y no impuesto, la H. Corte Constitucional en sentencia C – 525 de 2003 expuso:

“La contribución de valorización no es un impuesto, porque no grava por vía general a todas las personas, sino un sector de la población que está representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra pública.

Dada su naturaleza esta contribución por principio tiene una destinación especial; de ahí que se la considere una "imposición de finalidad", esto es, una renta que se establece y recauda para llenar un propósito específico. Dicho propósito constituye un elemento propio de su esencia, que es natural a dicha contribución, al punto que no sólo la identifica y caracteriza, sino que representa un elemento esencial de su existencia.

La contribución de valorización, según se deduce del inciso 1 del art. 317 de la Constitución, es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble.

La destinación de los ingresos por valorización, si bien la señala el legislador, no surge de la sola voluntad política de éste, sino de la naturaleza misma de la renta, que se constituye en orden a lograr, así sea en parte, el retorno de la inversión realizada por el respectivo organismo público.

En razón de sus atribuciones constitucionales y legales, el Consejo de Estado también se ha pronunciado en múltiples ocasiones sobre la materia, reconociendo a la valorización el carácter de contribución especial. En la doctrina nacional también parece ser unánime el mismo planteamiento” (Negrillas adicionales).

Su destinación se mantuvo para la construcción de las obras de interés público y su recaudo se asignó a la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecute la obra¹.

El artículo 9° ejusdem establece los parámetros que han de tenerse en cuenta para liquidar dicha contribución, a cuyo efecto señala que su base impositiva estará constituida por el costo de la respectiva obra, dentro de los límites de beneficio que ella produzca sobre los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.

En el Distrito Capital, la contribución por valorización es un gravamen real que recae sobre las propiedades inmuebles ubicadas en Bogotá, sujeto a registro, destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la

¹ Artículo 2° ibídem.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
 DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ejecución de las obras.

El Concejo de Bogotá a través del Acuerdo 7 de 1987, adoptó el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá, el cual se constituye en el marco general que rige los acuerdos sobre valorización, encargando al Instituto de Desarrollo Urbano IDU del manejo de la misma.

Teniendo en consideración la anterior disposición y en aplicación de los artículos 338 de la Constitución Política y 157 de la Ley 1421 de 1993 que facultan al ente territorial para imponer contribuciones por valorización a través del Concejo Distrital, se expidió el Acuerdo Distrital No. 180 de 2005 y sus posteriores modificaciones contenidas en los Acuerdos 398 de 2009 y 445 de 2010, para establecer, entre otros aspectos, las obras a realizar, la asignación del monto distribuible por fases, los factores de explotación económica, pisos, grado de beneficio y estrato geoeconómico, como elementos necesarios para poder determinar y liquidar el monto a pagar por concepto de contribución por valorización de cada predio.

Dicho acuerdo fue modificado por el Acuerdo 523 de 2013 en el que se definieron las obras a construir y financiar con los recursos de valorización por beneficio local, entre las que se encuentran las identificadas con los códigos 136 y 141 que corresponden a la Avenida La Sirena (AC 153) desde la Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7), y a la Avenida La Sirena (AC 153) desde la Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta la Avenida Santa Bárbara (AK 19), respectivamente.

El artículo 3° ibídem establece el método de distribución del beneficio para la Fase II del Acuerdo 180 de 2005, manteniendo el determinado en el artículo 7° de dicho acuerdo, que a la letra reza:

“Artículo 7°. Método de distribución del beneficio. Adoptase como método de distribución de la contribución de valorización que se establece en el presente Acuerdo, el de factores de beneficio, para lo cual el Instituto de Desarrollo Urbano liquidará el gravamen con base en los factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo No. 4 de éste Acuerdo, los cuales son: **área de terreno (variable base), estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y grado de beneficio (...)**” (Negrita fuera de texto).

De modo que, la distribución del beneficio dependerá, entre otros aspectos, del grado del beneficio que se le atribuya al predio atendiendo a los demás factores prenotados y a las zonas de influencia establecidas en el Anexo 3 del Acuerdo 180 de 2005, definidas como la extensión superficiaria hasta cuyos límites se amplía el beneficio causado por la ejecución de la obra. Dichas zonas de influencia fueron modificadas por el artículo 4° del Acuerdo 523 de 2013 así:

“ARTÍCULO 4. ZONAS DE INFLUENCIA. Modificar las zonas de influencia del Anexo No. 3º, de conformidad con las variaciones contenidas en el Anexo denominado ZONAS DE INFLUENCIA que hace parte integral del presente Acuerdo y que incluye los respectivos grados de beneficio.

(...).

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
 DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

ANEXO ZONAS DE INFLUENCIA

PARTE 1. DESCRIPCIÓN ZONAS DE INFLUENCIA

SISTEMA DE MOVILIDAD

ZONA DE INFLUENCIA 1 DEL GRUPO II

NORTE: Límite norte del perímetro urbano, proyección de la Avenida Tibabita.

ORIENTE: Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7), límite oriental del perímetro urbano y Avenida Paseo de los Libertadores (Avenida carrera 13).

SUR: Avenida Callejas (Calle 127), Avenida España coincidente con el costado sur de los sectores catastrales; Estoril (009126), Pasadena (009125), Andes Norte (009127) y Julio Flores (005403), Avenida Medellín (Calle 80).

OCCIDENTE: Costado occidental del sector catastral Los Cerezos (005616), costado occidental del perímetro urbano.

ZONA DE INFLUENCIA 2 DEL GRUPO II

NORTE: Avenida Medellín (Calle 80) y Avenida España (Calle 100).

ORIENTE: Avenida Paseo de los Libertadores (AK 13), Avenida Caracas (KR 14) y Avenida Batallón Caldas (KR 50).

SUR: Avenida José Celestino Mutis (Calle 63), Avenida Pablo VI (Calle 53), Avenida Jorge Eliecer Gaitán (Calle 26) y Avenida Ferrocarril de Occidente (Calle 22).

OCCIDENTE: Avenida Ciudad de Cali (Carrera 86).

(...)"

Según la Memoria Técnica Explicativa, los beneficios que reporta la ejecución de las obras en la zona de influencia son:

“Desde el punto de vista movilidad, cada obra tiene una relevancia dentro de las actividades de la ciudad, asociada a los flujos vehiculares soportados por ellas. Es así como las obras de la Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19), generan un nuevo corredor de movilidad sobre la Avenida la Sirena entre la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida Boyacá (carrera 72), conectando las localidades de Suba y Usaquén, atrayendo tráfico de las avenidas San José (calle 170) y el Contador e Iberia (calle 134).

Entre tanto, las obras de la Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183) y Avenida San Antonio (AC 183) desde la Avenida Boyacá (AK 72) hasta la Avenida Paseo Los Libertadores (Autopista Norte), generan una nueva salida hacia la Autopista Norte ayudando a la movilidad del norte de la ciudad, descongestionando vías como la Avenida San José (calle 170).

De igual manera las obras de la intersección de la Avenida Boyacá con Avenida el Rincón, junto a la Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91, generan un nuevo corredor para los habitantes del sur de la localidad de Suba y en menor proporción para los habitantes del norte de la localidad de Engativá generando una disminución en los flujos de tráfico de la Transversal de Suba (comúnmente conocida como Avenida Suba) y de la Avenida Medellín (calle 80).

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
 DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Finalmente la Avenida San José (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106) completa el corredor de la Avenida Ciudad de Cali que comienza desde Bosa, atravesando dicha localidad junto a las localidades de Kennedy, Fontibón, Engativá y Suba, siendo uno de los pocos corredores que atraviesan a la ciudad en el sentido sur norte y viceversa, influyendo de manera directa con la movilidad de Suba al encontrar un corredor que colabore con la salida hacia el norte de la ciudad.

(...).

Los beneficios generados por las obras entre otros son reducción en tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra (...)"

En esa medida, las obras reportan beneficio para todos los predios ubicados en la zona de influencia de las mismas, toda vez que generan mejor movilidad en el sector, mejor calidad de vida de sus habitantes y además consiguen una valorización importante en el precio de los inmuebles.

4. ANÁLISIS DE LA SALA.

Considera la parte demandante que en los actos administrativos demandados el IDU aplicó indebidamente la norma que define los grados de beneficio, generando un cobro ilegítimo y exagerado, pues, a su juicio, el predio objeto de gravamen ubicado en la AC 153 No. 45-50 e identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-729910 y CHIP AAA0118LENX, queda distanciado de la primera obra, y a una distancia intermedia con la parte final de la segunda obra, es decir, no limita geográficamente con la obra de forma directa, por ende, sugiere que no puede aplicarse al predio un grado de beneficio 1, sino un grado de beneficio 2.

Según quedó establecido en párrafos atrás, para determinar el grado de influencia es necesario previamente fijar si el predio cuyo gravamen se impone se halla en la zona de influencia de valorización por beneficio local.

En los términos señalados en el Acuerdo 523 de 2013, las obras que comprenden la zona de influencia 1 son las siguientes:

Código	Tipo de obra	Obra
108	Vía	Avenida El Rincón desde Avenida Boyacá hasta la Carrera 91
109	Intersección	Avenida El Rincón por Avenida Boyacá
136	Vía	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)
141	Vía	Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Barbará (AK 19)
169	Vías	Avenida San José (AC 170) desde Avenida Cota (AK 91) hasta Avenida Ciudad de Cali (AK 106)
511	Vía	Avenida Boyacá (AK 72) desde la Avenida San José (AC 170) hasta la Avenida San Antonio (AC 183)
512	Vía	Avenida San Antonio (AC 183) desde la Avenida Boyacá (AK 72) hasta la Avenida Paseo Los Libertadores (Autopista Norte)

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
 DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
 SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
 MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Según lo expone el concepto técnico emanado del Subdirector Técnico de Operaciones del IDU, para determinar el grado de beneficio se realizaron divisiones de 4 subzonas al interior de cada zona de influencia individual, con el fin de establecer las áreas territoriales de igual grado de beneficio en función de la distancia y el acceso de los predios a las obras.

Dichas subzonas se clasificaron de acuerdo a la superposición de las franjas de beneficio de cada obra individual, en mayor (1), medio (2), menor (3) y mínimo (4), con los siguientes coeficientes numéricos de los grados de beneficio:

FACTOR GRADO DE BENEFICIO SISTEMA DE MOVILIDAD	
GRADO DE BENEFICIO	FACTOR
MAYOR 1	2.50
MEDIO 2	1.80
MENOR 3	1.30
MÍNIMO 4	1.00

Tratándose de las obras identificadas con los códigos 136 y 141, encuentra la Sala que las mismas comprenden la Avenida “La Sirena” o AC 153, desde la Avenida Laureano Gómez o AK 9, hasta la Avenida Alberto Lleras Camargo o AK 7, por un lado, y desde la Avenida Laureano Gómez o AK 9 hasta la Avenida Santa Bárbara o AK 19, por el otro.

Luego, claramente, el predio de propiedad de la parte actora ubicado en la AC 153 No. 45-50 e identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-729910 y CHIP AAA0118LENX, se beneficia de manera directa con las obras allí construidas pues se halla sobre la Avenida “La Sirena” o AC 153 que conecta las localidades de Suba y Usaquén, como lo prevé la memoria técnica aprobada mediante la Resolución No. 3317 del 24 de diciembre de 2013.

De cara a este punto, la Sala precisa que las obras identificadas con los códigos 136 y 141 no son las únicas que hacen parte de la zona de influencia 1, sino que adicional a estas se encuentran las identificadas con los números 108, 109, 169, 511 y 512, que son de tipo vía e intersección como se detalla en el cuadro que precede, y respecto de las cuales la administración asignó un nivel de beneficio mayor, en tanto corresponden a *“zonas que limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras, en donde sus beneficios son múltiples y generados por el proyecto, mejorando sensiblemente su acceso, por conexión y continuidad con la malla vial arterial, intermedia y secundaria”*.

Ciertamente, dichas obras no colindan de manera directa por el lado del predio; empero, tal circunstancia es ajena al grado de beneficio mayor discutido, pues el beneficio que reciben los predios no se limita al simple acceso, sino que incluye además el mejoramiento en la calidad de vida, reducción en tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, movilidad, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y aumento de los precios de los inmuebles.

Ello tiene sustento en el plano contenido en el Acuerdo 523 de 2013, que reposa en los folios 99 y 100 del cuaderno de antecedentes, donde se observa que las obras identificadas con los códigos 511, 512, **141 y 136** desembocan directamente en la Autopista Norte o AK 45; ocurre lo mismo con la vía e intersección de las obras 108 y 109 que también tienen cercanía con la AK 45; luego, comoquiera que el predio del Carmel

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

Club Campestre está ubicado sobre un costado de la Autopista Norte o AK 45 con AV La Sirena o AC 153, se hace evidente que obtiene unos beneficios de mayor grado como se estableció en los actos administrativos acusados y no el grado de beneficio medio como lo pretende la parte actora.

Desde tal perspectiva, concluye la Sala que no le asiste razón a los argumentos expuestos por la parte demandante para pretender la disminución del grado de beneficio asignado por la Administración pues, se repite, la ubicación del predio tiene cercanía directa con las obras cuya construcción genera beneficios para los inmuebles de la zona de influencia 1, reflejando un factor de 2.50 por corresponder a un grado de beneficio mayor (1), en la medida que con tales obras se posibilita la reducción en tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra.

De manera que, la liquidación de la contribución de valorización por beneficio local se encuentra ajustada al nivel de beneficio que el predio ubicado en la AC 153 No. 45-50 obtiene con las obras construidas.

En ese contexto, la Sala despachará de manera desfavorable las pretensiones formuladas por el Carmel Club Campestre, al no haberse desvirtuado la ilegalidad de los actos administrativos acusados toda vez que, como se demostró con los documentos que reposan en el plenario, el predio objeto de gravamen limita geográficamente en forma directa y cercana con las obras identificadas con los códigos 136 y 141 de la Zona de Influencia 1 en la ciudad de Bogotá.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley,

III. F A L L A

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda presentada por el Carmel Club Campestre, contra el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia, previas las desanotaciones de rigor.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha. Acta No.

EXPEDIENTE No. 25000-23-37-000-2016-00393-00
DEMANDANTE: CARMEL CLUB CAMPESTRE
SENTENCIA PRIMERA INSTANCIA
MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

CARMEN AMPARO PONCE DELGADO
Magistrada

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ
Magistrada

JOSÉ ANTONIO MOLINA TORRES
Magistrado