

ACTO QUE RESUELVE RECURSOS GUBERNATIVOS - Al no aportarse copia de las Resoluciones que las decidieron y de su notificación, se entiende que no hubo notificación / NOTIFICACION DE ACTOS QUE DECIDEN RECURSOS - Al no aportarse copia de ello, procede declarar que no existió / SILENCIO ADMINISTRATIVO NEGATIVO EN CUANTO A RECURSOS - Al producirse decisión extemporánea, debe existir certeza sobre su fecha para efectos de la notificación de aquella

Como se observa, incurre la apelante en abierta contradicción respecto de las fechas en que afirma se expidió la resolución que decidió los recursos y se notificó dicho acto, y al no haberse allegado al proceso copia de la citada Resolución 9357 de diciembre 30 de 1999, y del edicto por el cual supuestamente se efectuó su notificación, ni obrar en los antecedentes administrativos las pruebas que permitan confirmar tales hechos, debe necesariamente aceptarse como cierta la afirmación de la parte actora, en el sentido de no habersele notificado decisión alguna acerca de los recursos gubernativos interpuestos, antes de la presentación y admisión de la demanda. Lo anterior, porque si bien es cierto que en virtud de lo previsto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, la ocurrencia del silencio administrativo negativo no le impide a la autoridad administrativa resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción, teniéndose para ello como fecha de referencia la admisión y notificación de la demanda, al no haberse allegado al proceso prueba distinta al oficio sin fecha STJE 6100-NOTGC, donde la entidad demandada anuncia a la parte actora que la resolución será notificada por edicto fijado a partir del 29 de febrero de 2000. no es posible establecer con certeza, la fecha en que se habría efectuado la notificación.

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL - Fue autorizada por el Acuerdo 25 de 1995 para un conjunto de obras viales incluidas en el Plan Formar Ciudad / FACTOR DEFINITIVO EN LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN - El no tenerse en cuenta alguno de los factores parciales señalados en el artículo 4° del Acuerdo 25 de 1995 incide en su liquidación

Mediante el Acuerdo 25 de 1995 se autoriza el cobro de la valorización por beneficio local para un conjunto de obras viales incluidas en el plan de desarrollo "Formar Ciudad", donde se definen las obras que causan valorización, el monto distribuible, las zonas de influencia, los sistemas de distribución del beneficio, la composición de la junta de vigilancia, y la aprobación de la memoria técnica por cada obra o conjunto de obras. De acuerdo con la anterior disposición se entiende que si el producto de los factores parciales genera el factor definitivo para cada predio, de no tenerse en cuenta uno de los factores que se señalan en la norma, como sería el estrato socioeconómico, ello incidiría en el sentido de disminuir el factor de distribución definitivo.

PREDIO SUBURBANO EN EL D.C. - En cuanto a los usos pecuarios, forestales y de agroindustria se clasifican en: expansión, transición y preservación / FACTOR ESTRATO EN LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN - Al no hacer parte de la sumatoria de factores parciales, incide en el factor definitivo para cada predio / PREDIO SUBURBANO EN EL D.C. - No tienen estrato cero, ni existe norma que los exonere de Contribución de Valorización

De acuerdo con lo previsto en el Acuerdo 6 de 1990, en cuanto a la definición de los usos pecuarios, forestales, de la agroindustria (arts.1658 y ss), se indica en la memoria técnica, que los predios suburbanos se clasifican así: expansión (código 6100); transición (código 6200); y preservación, este último subdividido en Preservación orográfica (código 6310) y preservación

hidrográfico (código 6320). Si al total de predios estratificados (452.454) se adiciona el número de predios suburbanos (1.422) se obtiene el total de predios gravados (453.876) lo cual permite confirmar que, tal como lo asevera la apelante, y quedó consignado en el auto No.1894 de marzo 18 de 1999, no se asignó estratificación a los predios suburbanos ubicados en las zonas delimitadas conforme el Acuerdo 6 de 1990. Lo anterior indica que el factor estrato no hace parte del producto de la sumatoria de los factores parciales, el cual genera el factor definitivo de cada predio para efectos de la liquidación de la contribución de valorización. Ahora bien, no es posible establecer a partir del dictamen pericial que en efecto se haya asignado estratificación a los predios reclamados, pues en primer término en el punto 1 "Factor Estrato" se limitan los peritos a afirmar que carece de servicios públicos, y a describir su cercanía con el puesto de salud y Estación de Policía. De todo lo antes expuesto se concluye en la imposibilidad de aceptar como causal de nulidad de los actos acusados su calificación con estrato cero (0) como se dice en la sentencia apelada y lo decidió el Tribunal, y menos aun declarar como consecuencia de ello la exención del gravamen respecto de los predios objeto de reclamación, pues tal beneficio no está previsto expresamente en el régimen legal aplicable.

CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN PARA PREDIOS SUBURBANOS -No existe norma que consagre una exención para su cobro en el D.C. / **PREDIO SUBURBANO EN EL D.C.** - Aunque su vocación sea netamente agropecuaria, no están exonerados de la Contribución de Valorización

Ahora bien, es cierto que la Ley 101 de 1993 de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como la Ley de Reforma Agraria 160 de 1994 y la Ley 388 de julio 18 de 1997, contienen precisas disposiciones acerca de los atributos que distinguen los suelos suburbanos y la posibilidad de crear incentivos para su desarrollo, entre otros el de suministrar los servicios públicos. Sin embargo, no por ello puede inferirse que los predios suburbanos de vocación netamente agropecuaria están exonerados de la contribución de valorización, pues no contiene tal legislación disposición expresa que contemple para dichos predios el beneficio de la exención de la contribución de valorización. Se tiene entonces que si a juicio de la parte actora, debieron ser exentos de la contribución de valorización los predios suburbanos, atendiendo a su vocación agropecuaria, y al no haberse dispuesto así, son violatorios los actos acusados, del régimen legal vigente a que se ha hecho referencia, lo que correspondía era demandar la nulidad de los Acuerdos 07 de 1987, 5 de 1995 y 9 de 1998, al no haber contemplado tal beneficio, pues en cuanto hace a exenciones, la autoridad administrativa está obligada al estricto cumplimiento del régimen legal bajo el cual se decreta, asigna y liquida la contribución de valorización.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejera ponente: JUAN ANGEL PALACIO HINCAPIE

Bogotá, D.C., Veintisiete (27) de mayo de dos mil cuatro (2004)

Radicación número: 25000-23-27-000-1999-00923-02(13753)

ACTOR: ANDRES DAVID ARIAS RUBIO Y GLORIA IRMA DE ANGULO DE ARIAS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO -IDU

Referencia: CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACION

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la apoderada de la parte demandada, contra la sentencia de octubre 31 de 2002 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca estimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho incoada contra los actos administrativos de distribución y asignación de contribución de valorización por beneficio local correspondiente al conjunto de obras de la zona Eje 5.

ANTECEDENTES

El 20 de octubre de 1998 el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU expidió la Resolución 5100 "por la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local correspondiente al conjunto de obras de la Zona Eje 5, incluidas en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad" conforme a lo ordenado en los Acuerdos 25 de 1995 y 9 de 1998", donde se asigno contribución de valorización a los predios de propiedad de ANDRES DAVID ARIAS RUBIO y GLORIA IRMA DE ANGULO DE ARIAS, de las siguientes características:

Numeral: 0453623

Dirección real La Gloria Pte. La Esperanza

Matrícula inmobiliaria 050-00151549

Área gravada 313.708.0 M2

Estrato 2

Uso 6200 Suburbano Transición

Contribución \$193.201.954.

Numeral: 0453829

Dirección Real La Gloria Pte. La Esperanza

Matrícula Inmobiliaria 050-00151549

Área gravada 39.130.0 M2

Estrato 2

Uso 6310 Preservación orográfica

Contribución \$12.045.954

Mediante formato de consulta para la utilización del contribuyente, radicado el radicado el 22 de diciembre de 1998, los propietarios de los predios afectados solicitaron ante el IDU verificar los factores correspondientes al área y el estrato, argumentando que se expidieron tres asignaciones o facturas al inmueble cuya localización es la Gloria Pte. La Esperanza, que el área real del inmueble es de 359.328 . 0 M2, y que el estrato es 0., por lo que se presentaba un error en la liquidación del gravamen. (fl.51 c.p.)

La anterior solicitud fue decidida mediante Auto No.1894 de marzo 18 de 1999, donde se resolvió corregir la Resolución de asignación en cuanto al predio distinguido con el numeral 0453623, así:

Área gravada 278.402.8 M2

Estrato 0

Contribución \$171.409.521.

Respecto al predio distinguido con el numeral 0453829 se confirmó la Resolución de asignación (fl.45 c.p.)

El 30 de agosto de 1999 los contribuyentes interpusieron recurso de reposición y subsidiario de apelación contra la Resolución 5100 de octubre 26 de 1998 y el auto 1894 de marzo 18 de 1999, manifestando su inconformidad en cuanto a los factores grado de beneficio, área gravada, estrato, administración y destino económico (uso) asignados a los predios gravados y solicitando la exoneración de la contribución de valorización, por tratarse de terrenos suburbanos sin desarrollo urbanístico definido, sin servicios públicos, sin estrato alguno y de uso o factor económico netamente agrícola. (fl. 52 c.p.)

Los recursos no fueron decididos dentro de los dos meses siguientes a su interposición, por lo que, invocando el silencio administrativo negativo previsto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, los contribuyentes demandaron ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca la nulidad de los actos administrativos objeto de la impugnación.

DEMANDA

Se afirmó en primer término que a la fecha de presentación de la demanda no se había notificado decisión acerca de los recursos de reposición y apelación, por lo que se entendía esta negativa y se hacía uso de la facultad de acudir a la jurisdicción en uso de la acción respectiva.

Se indicaron como actos demandados la Resolución 5100 de 1998 y del auto 1794 de 1999, cuya nulidad según los términos de la demanda se fundamenta en los siguientes cargos.

Conforme lo dispuesto en los Acuerdos 25 de 1995 artículo 4°, y 09 de 1998 artículo 1°, para efectos de asignar la contribución de valorización local se tomaron los siguientes factores:

Estrato: cero (0) para el predio 0453623, cuando en realidad no le corresponde ninguna calificación por este factor, por carecer de servicios públicos;

Destino económico (uso); por tratarse de predios agrícolas ubicados como suburbanos con vocación netamente agrológica y sin servicios públicos, no se les puede asignar ningún guarismo por este factor, que influya en la determinación de la contribución de valorización;

Área del terreno: debe tenerse en cuenta el área determinada en el plano topográfico en el cual resultan 1.265.76 M2 como área mayor para un total de \$318.798,56 M2 , en los dos predios;

Beneficio o distancia del conjunto de obras: La memoria técnica indica que no pudiéndose tener en cuenta factores como distancia y acceso aplicables individual y particularmente a cada predio, se tomó como grado de beneficio un factor de mayor cobertura y agregación, con tratamiento análogo al de la zona homogénea física y geoeconómica, significando que todos los inmuebles

dentro de un mismo sector tienen en promedio características similares ya sean físicas, económicas, sociales o culturales. Es así como tanto en la Resolución 5100 como en el auto 1894 se señala para los predios un grado de beneficio menor (3) factor 1.25, el que forma parte de la determinación del producto que debe multiplicarse por el número de metros cuadrados de cada predio, y así se obtiene una contribución para los dos predios exagerada y gravosa, de \$183.455.475.

Factor administración: La memoria técnica clasificó a todos los inmuebles, con excepción de los residenciales, como "otros usos" ubicándolos en cualquier estrato y señalándoles el factor de administración más alto (1.25). Al ubicar los predios aquí enunciados con determinado estrato, cuando no se les puede catalogar en ninguno de ellos, tampoco pueden tener factor de administración (gastos administrativos, pago a trabajadores, etc.).

Se incurrió en violación al debido proceso por cuanto no se tuvo en cuenta el análisis de los factores que ordena la Resolución 246 de 1998 y el Acuerdo 25 de 1995 y se infringió el artículo 65 de la Constitución, ya que en la memoria técnica el Director Técnico del IDU acepta que en cuanto al factor de estrato los predios que no están desarrollados urbanísticamente no son sujetos de calificación por asignación de estrato provisional o definitivo.

Igualmente fueron violados los artículos 95 numeral 9, 363 y 365 de la Constitución, ya que no se está obrando con justicia y equidad en la determinación de la contribución y ni el Estado ni el IDU han instalado servicios públicos en los predios gravados, por ser de vocación netamente agropecuaria.

La violación del artículo 2° de la Ley 142 de 1994 se origina en que los predios gravados, aun siendo clasificados como suburbanos en la memoria técnica, las necesidades básicas de agua potable y saneamiento básico no se cumplen.

Se analizan cada uno de los factores de determinación de la contribución de acuerdo con las disposiciones aplicables, de las cuales hace parte la memoria técnica, para reiterar los cargos ya expuestos, y se concluye:

No puede determinarse contribución de valorización en cuanto al uso o destino económico dado a los predios gravados, por cuanto están destinados a usos agrícolas, como lo considera el Acuerdo 6 de 1990, artículo 166.

Los predios son dedicados a zonas ganaderas, por lo que no se pueden calificar como suburbanos de transición, código 6200, y factor 2.40, por cuanto se les asigna una calificación errónea que genera nulidad.

El grado de beneficio o distancia de la obra o conjunto de obras viola la memoria técnica, por tomar la mayor cobertura y agregación y no tener en cuenta la distancia de la obra y el acceso a los predios, de manera particular a cada unidad motivo de la valorización.

Estando calificados los predios como zonas agrícolas, sin estar estratificados, sin tener desarrollo urbanístico ni transporte público, no puede asignárseles grado de beneficio.

El factor administración no puede calificarse en 1.25, el más gravoso, ni tampoco puede sostenerse la calificación de sub urbanos como "otros usos", sin tener estrato, pues para ello es necesario que disfruten de servicios públicos. Como a los predios se les aplicó el factor 1.25, sin tener en cuenta las características diferenciales, la calificación dada cae por su base, en razón

además, de la carencia de estrato. Se pide anular esta calificación dada a los predios, pues siendo suburbanos sin estrato, tampoco puede calificárseles por estar destinados a labores agropecuarias.

OPOSICIÓN

La apoderada de la parte demandada al contestar la demanda propuso la excepción de "improcedencia de la acción de nulidad por razón de la legalidad de los actos acusados", y al efecto argumentó que tales actos fueron expedidos por funcionarios competentes, sin desviación de poder, ni falsa motivación y observando las formalidades de ley.

En relación con el factor beneficio señaló que dada la magnitud del plan de valorización en términos de cobertura, no era posible tener factores como distancia y acceso, que se aplican en forma particular a cada unidad en otras obras locales, sino que fue necesario concebir el grado de beneficio como factor de zona homogénea física y geoeconómica, significando que todos los inmuebles dentro de un mismo sector tienen en promedio características similares.

Al efecto precisó que el grado de beneficio mínimo se asignó a sectores externos de las zonas de influencia en forma refleja con el beneficio menor, conservando su gradualidad, ya que estas áreas obtienen mejoramientos por la construcción de las obras en menor proporción a las anteriores, pero reales en la medida que tienen acceso a las obras del plan, con desplazamientos mayores comparativamente con aquellas áreas localizadas cerca de los proyectos, sirviéndose en forma indirecta de esta infraestructura.

Sobre el factor administración, anotó que se tomó porque allí se concentran inmuebles residenciales de estratos bajos y una forma de tener en cuenta la baja capacidad de pago era establecer unos factores bajos para esos predios, de tal manera que su participación fuera diferente a los demás estratos de uso diferente al residencial.

LA SENTENCIA APELADA

Mediante la sentencia apelada el Tribunal de instancia declaró la nulidad parcial de auto No.1894 de marzo 18 de 1999 y como restablecimiento del derecho determinó que los predios objeto de la demanda se califican sin estrato y por lo tanto no están obligados a pagar la contribución de valorización por beneficio local.

Advirtió en primer término sobre la improsperidad de la excepción propuesta por la parte demandada, que denominó improcedencia de la acción en razón de la legalidad de los actos acusados, por cuanto ésta lleva al estudio de fondo del proceso.

Concretó el asunto de fondo a lo argumentado en la demanda acerca de la imposibilidad de asignar estrato a los predios suburbanos que carecen de servicios públicos.

Al respecto se remitió a lo dispuesto en los artículos 34 de la Ley 388 de 1997, 4° del Acuerdo 25 de 1995 del Concejo de Bogotá, 166 del Acuerdo 6 de 1999, 4 párrafo 2° de la Ley 160 de 1994, 9 de la Ley 101 de 1993; y la Memoria Técnica.

Se refirió al contenido del dictamen pericial allegado al proceso como resultado de la diligencia de inspección realizada el 1° de octubre de 2001 a los predios afectados, del cual resaltó algunos apartes referidos a la carencia de servicios públicos, el mal estado de las vías de acceso y de la construcción de los predios, y al grado de beneficio.

Citó apartes de la memoria Técnica, y concluyó que según tal documento y el concepto de los

peritos, "se llega a la convicción que los predios objeto de valorización, no pueden ser calificados con estrato cero, sino sin estrato, en razón a que no están edificadas, no tienen desarrollo urbano, carecen de servicios públicos y de infraestructura vial, con excepción del servicio de energía, y además están dedicados a la actividad ganadera en menor escala y también según los peritos constituyen una reserva hídrica" y que "por esta razón se deben anular los actos demandados."

APELACIÓN

La apoderada de la parte demandada al sustentar el recurso de apelación interpuesto, advierte en primer término que mediante Resolución 9357 de diciembre 30 de 1999, la cual fue "notificada por edicto No. 30 de 1999", "desfijado el 25 de agosto de 1999", previa citación para notificación personal del día "24 de marzo de 2000", se decidió el recurso de reposición y subsidiario de apelación interpuesto por los actores, con escrito radicado el 30 de agosto de 1999.

En cuanto a los argumentos del fallo apelado hace referencia a lo dispuesto en el Acuerdo 25 de 1995 respecto de los factores de liquidación de la contribución de valorización, para precisar que si bien es cierto que entre los factores que se señalan en la decisión adoptada en el Auto 1894 de marzo 18 de 1999 se hace referencia al estrato, debe tenerse en cuenta que en el mismo auto se advirtió que los predios suburbanos no poseen estratificación alguna. Es decir que para la liquidación de la valorización es cero (0), sin que ello signifique que se le esté asignando denominación numérica al estrato para tales predios, lo que ocurre es que la liquidación de las contribuciones se hace automáticamente por medio del sistema interno del Instituto y para liquidar exige algún rango en tal posición, y no admite la frase "no aplica".

Advierte que la memoria técnica del Eje -5 fue aprobada con la Resolución 983 de octubre 15 de 1998, acto administrativo que goza de presunción de legalidad, donde se determina que para la liquidación del gravamen de los inmuebles suburbanos no se tendrá en cuenta el factor estrato.

En relación con el factor uso o destino económico señala:

El uso para las unidades prediales materia de reclamación es suburbano de transición código 6200, es decir áreas que se desarrollan en el mediano plazo y por tanto necesitan un manejo especial, distintas de los suburbanos de preservación, para las cuales las normas existentes restringen y limitan el desarrollo urbano, pero conservan un potencial agrológico, y suburbanos de preservación orográfica código 6310, definidas en el Acuerdo 6 de 1990.

Para incorporar la unidad predial materia de estudio a la base de datos del IDU, y asignarle contribución de valorización, se dio aplicación a lo ordenado en el literal f) del artículo 56 del Acuerdo 7 de 1987, retomado por el artículo 4° del Acuerdo 25 de 1995, que establece que a un mismo predio podrá asignársele distintos coeficientes, dividiéndolo en dos o más sectores de acuerdo con sus características, con la finalidad de gravarlo en las mejores condiciones de equidad.

De acuerdo con lo dispuesto en el Acuerdo 6 de 1990 por el cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Capital, quienes legalmente tienen la competencia para dilucidar si un predio es suburbano o no, son las autoridades distritales en cabeza del Departamento Administrativo de Planeación Distrital, normatividad vigente al momento de asignarse la contribución de valorización.

La clasificación de suburbanos de los predios materia de discusión se determina conforme el artículo 185 del Acuerdo 6 de 1990, habida cuenta que se encuentran localizados en el sector de

Suba, en el cual se puede observar la interrelación de los modos de vida rurales (explotación agropecuaria) y los usos urbanos (proceso de asimilación a la ciudad por su cercanía al área urbana de Suba), razones por las cuales les corresponde una categorización como predios suburbanos.

Respecto al grado de beneficio observa:

Dada la magnitud del plan de valorización en términos de cobertura predial, no fue posible aplicar aspectos como distancia y acceso que se aplican en forma particular e individual a cada unidad predial en obras estrictamente locales. Fue necesario concebir el grado de beneficio como un factor de mayor cobertura y agregación, en donde su tratamiento fuera análogo al de la zona homogénea física y geoeconómica, significando que todos los inmuebles dentro de un mismo sector tienen en promedio características similares.

El límite entre los grados de beneficio 3 y 4 se tomó con relación al Eje de la vía proyectada Avenida del Polo, delimitándola sin fraccionamiento de predios y teniendo en cuenta que su acceso predominante es la Avenida los Arrayanes.

El grado de beneficio mínimo 4 se asignó a sectores externos de las zonas reinfluencia en forma refleja con el grado de beneficio menor 3, conservando su gradualidad, ya que estas áreas obtienen mejoramientos por la construcción de las obras en menor proporción a las de los predios ubicados dentro de los otros grados de beneficio, pero reales, en la medida que tienen acceso a obras del plan, con desplazamientos mayores comparativamente con aquellas áreas localizadas cerca de los proyectos, sirviéndose en forma indirecta de esta infraestructura.

Frente al factor administración se remite al informe de la Subdirección Técnica de Operaciones de la entidad, que transcribe en su totalidad, donde se indica que este factor se aplicó luego de la aprobación del Acuerdo 9 de 1998, que modificó el Acuerdo 25 de 1995, que se determina de acuerdo con la estratificación, aplicando el porcentaje diferencial máximo del 25% para los predios residenciales de estrato 5 y 6 y para los otros usos, el 25%, sin que esto implique un castigo, sino un alivio a los predios residenciales de menores estratos, conforme a la formulación matemática que se explica en el mismo documento.

En cuanto a las consideraciones del fallo apelado reitera que en la parte correspondiente al concepto técnico del acto administrativo atacado, se manifestó expresamente que el estrato que aparece en la factura de cobro no se tuvo en cuenta al momento de liquidar el gravamen, por lo que no es cierto como se determina por parte del Tribunal, que con la aparición de la cifra cero (0) en la liquidación de los inmuebles, se esté transgrediendo el artículo 34 de la Ley 388 de 1998, toda vez que la escogencia de tal rango obedece a una exigencia de orden práctico, que de manera alguna incide en la liquidación del gravamen.

Se refiere en términos similares a los ya expuestos, al factor uso o destino económico, para precisar que como el fallo apelado hace alusión al artículo 166 del Acuerdo 6 de 1990 y al parágrafo del artículo 4° de la Ley 60 de 1994, en los cuales se determina que las propiedades destinadas a usos agrícolas se denominan predios rústicos y que el sector agropecuario comprende actividades agrícolas, pesquera y acuícola, ha de tenerse en cuenta que la memoria técnica fue aprobada por el Acuerdo 06 de 1990, así que no es la vocación la que determina el destino económico del predio, sino la definición del mismo en el citado Acuerdo, aunado a la ubicación del mismo en el área de influencia del Eje 5.

Acerca del argumento del Tribunal, según el cual se dice que los peritos consideran que el factor

administración no debe tomarse en cuenta porque los predios están ubicados en zona carente de servicios públicos en donde no hay desarrollo urbanístico a corto plazo, aclara que los predios en discusión están ubicados en zona de desarrollo a mediano plazo y que sobre la determinación de este factor de liquidación de la contribución se atendió al procedimiento que consideró la Dirección Ejecutiva viable para calcular los gastos de administración, concepto que está incorporado al monto total distribuible de cada Eje, por lo cual su cobro quedó incluido en el factor de conversión y no como un factor adicional.

Agrega que conforme la explicación técnica sobre el tema si la aplicación del factor de administración para los inmuebles con destino económico residencial de estrato 1, corresponde a un porcentaje de administración del 1.5%, que connota el 0.5, para el caso de los inmuebles, cuyo gravamen se asigna sin tener en cuenta el factor estrato, como es el caso de los suburbanos, este factor tiene una incidencia mínima en la liquidación de la contribución.

Observa que los inmuebles no pueden ser exonerados de cancelar la contribución de valorización, como lo ordena la providencia impugnada, por cuanto el hecho de no ser el estrato un factor de liquidación para ellos, no los exime de la obligación. Además, porque las exenciones están taxativamente ordenadas en la ley y de acuerdo con lo previsto en los artículos 506 del Acuerdo 6 de 1990, 50 del Acuerdo 7 de 1987, y el Acuerdo 25 de 1995 que modificó el anterior, las unidades prediales materia de reclamación, no son inmuebles acreedores a tal beneficio, y porque lo que se busca al no incluir el factor estrato, es compensar a los inmuebles que presentan un desarrollo para el caso, a mediano plazo, por su ubicación, en el sentido de no imponer un gravamen más cuantioso, pero no de exonerarlos de contribuir.

Finalmente se refiere a los beneficios generales que se derivan de las obras públicas origen de la contribución discutida, para resaltar que el gravamen recae sobre la propiedad inmueble sujeta a registro y su cuantía depende del lugar de la ciudad en que se encuentre la zona de influencia y el grado de beneficio, que en todo caso representa un mayor valor económico del predio.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte demandada reitera en esta oportunidad los argumentos expuestos con ocasión de la sustentación del recurso de apelación.

La parte actora advierte sobre las contradicciones en que incurre la apoderada de la entidad demandada en relación con la notificación de la Resolución 9357 de diciembre 30 de 1999, que decidió en forma extemporánea el recurso de reposición interpuesto contra el Auto 1894 de marzo 18 de 1999, y al efecto se remite al escrito radicado ante la Corporación el 12 de marzo de 2003, donde se aclara y comprueba que la notificación de dicha resolución se efectuó con posterioridad a la admisión de la demanda.

Aclara que si bien en relación con el predio del numeral 0453623 se corrige el factor estrato en cero (0), tal corrección no se hace respecto del predio del numeral 0453829, pues como consta en el Auto 1894 de 1999, en relación con este predio se confirman los atributos y factores señalados en la Resolución de asignación 5100, donde se califica en estrato 2, sin tener en cuenta que este atributo nace del uso o destino económico del inmueble, con base en la Resolución 246 de mayo 30 de 1990, según la cual se asumirá provisionalmente el estrato predominante del sector estratificado más cercano para efectos de la aplicación de la contribución. No obstante que según la misma resolución los predios suburbanos no son sujetos de calificación por asignación de estrato provisional o definitivo, salvo aquellos donde se encuentran desarrollos urbanos.

Al respecto considera que de acuerdo con el dictamen pericial, debe concluirse que se trata de predios sin ningún desarrollo urbano, sin accesibilidad, y carentes de servicios públicos, a los que no puede asignarse estratificación alguna.

Previa referencia a los aspectos objeto de verificación por parte de los peritos y las normas aplicables sobre la materia solicita se confirme la sentencia de primera instancia, por estar demostrado que los inmuebles están calificados sin estratos y dedicados a actividades netamente agropecuarias.

Reitera que al transcribirse parcialmente la memoria técnica en el auto 1894 de 1999, se incurre en falsa motivación y se induce a erróneas interpretaciones de la Resolución 246 de mayo 30 de 1990, respecto de la calificación por estratificación.

Acerca de grado de beneficio alude a lo expresado en la memoria técnica así como lo consignado en el informe de los peritos, para concluir que no se da cumplimiento al principio de equidad al ubicar la zona de beneficio medio representada por una avenida (Avda. longitudinal de occidente) y la zona de beneficio mínimo, en la ronda del río Bogotá, ya que no se puede hablar de beneficio mínimo en forma refleja con el beneficio menor, puesto que la ronda del río es un área no edificable y de solo 30 metros de ancha, siendo una zona por lo general inundable, por lo que no se le puede asignar estratificación y como consecuencia de ello tampoco contribución de valorización.

Finalmente se refiere al factor administración a la luz de lo dispuesto en el Acuerdo 25 de 1995, para reiterar que se trata de predios que no están obligados a pagar la contribución puesto que no poseen estrato.

MINISTERIO PÚBLICO

Considera que al no haberse demandado el acto ficto o presunto, fruto del silencio administrativo negativo invocado en la demanda, se está frente a una inepta demanda conforme lo preceptuado en el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, por lo que debe proferirse fallo inhibitorio.

CONSIDERACIONES DE LA SECCIÓN

La Sala decide en primer término acerca del fallo inhibitorio que sugiere el Ministerio Público, con fundamento en el hecho de no haberse demandado el acto ficto derivado del silencio administrativo negativo que se enuncia en la demanda.

Al respecto se observa que si bien en el escrito de la demanda no se solicita de manera expresa la nulidad del acto ficto negativo, no por ello se configura la inepta demandada como causal de inhibición, puesto que de lo expuesto en el libelo demandatorio acerca de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, puede interpretarse que la acción de nulidad incoada está dirigida, no sólo contra la Resolución de asignación de la contribución 5100 de 1998 y el auto 1894 de 1999, que la modificó, sino también contra el acto presunto negativo.

En efecto, es clara la manifestación del accionante en el sentido de afirmar que a la fecha de presentación de la demanda (noviembre 11 de 1999), no le ha sido notificada decisión alguna acerca de los recursos de reposición y apelación interpuestos el 30 de agosto de 1999 contra la citada Resolución 5100 y el auto 1894. Adicionalmente expresa hacer uso del derecho concedido en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, en concordancia con el

artículo 135 del mismo código, y para probar su aseveración acompaña fotocopia del memorial contentivo de dichos recursos, donde consta que fue radicado bajo el número 51121 de agosto 30 de 1999 ante la entidad demandada.(fl. 52 c.p.)

Así las cosas debe entenderse que la demanda cumple con los requisitos relativos a la individualización de los actos demandados y las pruebas que demuestran la ocurrencia del silencio administrativo negativo alegado, tal como lo exige el artículo 138 del Código Contencioso Administrativo.

De otra parte, y en relación con los hechos aducidos por la apoderada de la entidad demandada con ocasión del recurso de apelación interpuesto, en el sentido de haberse decidido los recursos de reposición y apelación propuestos en vía gubernativa mediante la Resolución 9357 de diciembre 30 de 1999, "notificada por edicto desfijado el 25 de agosto de 1999", previa citación personal del "24 de marzo de 2000" , la Sala observa:

En primer término, es extemporánea tal manifestación, al no haberse formulado con ocasión de la contestación a la demanda, ni en la etapa probatoria. Además como se observa, incurre la apelante en abierta contradicción respecto de las fechas en que afirma se expidió la resolución que decidió los recursos y se notificó dicho acto, y al no haberse allegado al proceso copia de la citada Resolución 9357 de diciembre 30 de 1999, y del edicto por el cual supuestamente se efectuó su notificación, ni obrar en los antecedentes administrativos las pruebas que permitan confirmar tales hechos, debe necesariamente aceptarse como cierta la afirmación de la parte actora, en el sentido de no habersele notificado decisión alguna acerca de los recursos gubernativos interpuestos, antes de la presentación y admisión de la demanda.

Lo anterior, porque si bien es cierto que en virtud de lo previsto en el artículo 60 del Código Contencioso Administrativo, la ocurrencia del silencio administrativo negativo no le impide a la autoridad administrativa resolver mientras no se haya acudido ante la jurisdicción, teniéndose para ello como fecha de referencia la admisión y notificación de la demanda, al no haberse allegado al proceso prueba distinta al oficio sin fecha STJE 6100-NOTGC, donde la entidad demandada anuncia a la parte actora que la resolución será notificada por edicto fijado a partir del 29 de febrero de 2000. (fl 404 c.p.), no es posible establecer con certeza, la fecha en que se habría efectuado la notificación.

En conclusión no encuentra la Sala que los hechos denunciados por la entidad demandada, sin ningún soporte probatorio, impidan avocar el conocimiento de fondo de la controversia, teniendo en cuenta para ello el acto presunto negativo que se origina en la ocurrencia del silencio administrativo negativo denunciado por la parte actora en su demanda.

Sobre las razones de inconformidad en que se sustenta el recurso de apelación interpuesto, proceden las siguientes consideraciones.

Sostiene el a quo en la sentencia apelada, con apoyo en la Memoria Técnica y el dictamen pericial, que ante la imposibilidad de que a los predios de propiedad de la parte actora, se les pueda calificar con estrato cero (0), en razón a que no están edificadas, no tienen desarrollo urbano, carecen de servicios públicos y están dedicados a la actividad ganadera en menor escala, procede declarar la nulidad parcial del Auto 1894 de marzo 18 de 1999, y como consecuencia de ello declarar que los predios no están sujetos a la contribución de valorización por beneficio local.

Para la apelante tal decisión lleva a la exoneración del gravamen sin fundamento legal alguno,

pues del análisis a las normas de estratificación y su calificación para efectos de la aplicación de la contribución de valorización no se establece dicho beneficio.

Al respecto se observa:

Mediante el Acuerdo 25 de 1995 se autoriza el cobro de la valorización por beneficio local para un conjunto de obras viales incluidas en el plan de desarrollo "Formar Ciudad", donde se definen las obras que causan valorización, el monto distribuible, las zonas de influencia, los sistemas de distribución del beneficio, la composición de la junta de vigilancia, y la aprobación de la memoria técnica por cada obra o conjunto de obras.

Respecto de los sistemas de distribución el artículo 4° del citado Acuerdo dispone:

"El método que se aplicará en esta distribución es el de factores de beneficio, el cual consiste en la distribución de la contribución con base en coeficientes numéricos que califican las características diferenciales más sobresalientes de los predios y las circunstancias que lo relacionan con las obras. El producto de la sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo de cada predio."

A un mismo predio podrá asignársele distintos coeficientes, dividiéndolo en dos o más sectores, de acuerdo con sus características y con la finalidad de gravarlo en mejores condiciones de equidad."

Los factores para asignar la valorización local de que trata el presente Acuerdo para cada predio son: uso o destino económico, estrato o condiciones socioeconómicas, densidad o número de piso, grado de beneficio o distancia de la obra o conjunto de obras y el área del terreno."

De acuerdo con la anterior disposición se entiende que si el producto de los factores parciales genera el factor definitivo para cada predio, de no tenerse en cuenta uno de los factores que se señalan en la norma, como sería el estrato socioeconómico, ello incidiría en el sentido de disminuir el factor de distribución definitivo.

De otra parte, se observa que por autorizarlo así la norma, a un mismo predio pueden asignarse distintos factores dividiéndolo en dos o más sectores. Con base en lo anterior, entiende la Sala porque en la Resolución de asignación 5100 de 1999 y en el Auto 1894 de 1999 que la modificó, se indican los numerales 0453623 y 0453829, para identificar el mismo predio, distinguido con la matrícula inmobiliaria 050-00151549, con áreas gravadas independientes y de atributos diferentes, así:

Numeral 0453623

Área gravada	278.402.8 M2
Estrato	0
Uso	6200 suburbano transición
Grado de beneficio	3
Contribución	\$171.409.521.

Numeral 0453829

Área gravada	39.130.0 M2
Estrato	2
Uso	6310 suburbano preservación orográfica
Grado de beneficio	3
Contribución	\$12.045.954.

Según la Resolución No. 982 de octubre 15 de 1998, por la cual se aprueba la Memoria Técnica Explicativa y la distribución de la contribución de valorización de la Zona Eje No. 5, conforme lo ordenado en el Acuerdo 25 de 1995 y el Acuerdo 9 de 1998, que modificó el anterior en cuanto a la identificación de las obras que causan valorización, y el monto a distribuir (\$185.690.361.145), los predios suburbanos, se clasifican así:

Uso	Factor Total
Expansión	3.00
Transición	2.40
Preservación orográfica	1.20
Preservación hidrográfica	1.00

De acuerdo con lo previsto en el Acuerdo 6 de 1990, en cuanto a la definición de los usos pecuarios, forestales, de la agroindustria (arts.1658 y ss), se indica en la memoria técnica, que los predios suburbanos se clasifican así: expansión (código 6100); transición (código 6200); y preservación, este último subdividido en Preservación orográfica (código 6310) y preservación hidrográfica (código 6320) (pags. 22 y 23).

Sobre la asignación de estrato a los predios suburbanos la memoria Técnica indica: (pag.25):

"La Resolución 246 de mayo de 1990 estipula que para asignar el estrato predominante temporal es necesario hacerlo a predios que estén desarrollados tales como viviendas, edificaciones, multifamiliares, o sectores desarrollados en zonas residenciales, comerciales e industriales, no contempla la asignación de estrato provisional a predios sin desarrollo urbanístico fuera del perímetro de servicios y con uso o destino económico dedicado a actividades agrícolas ganaderas y/o de preservación hídrica u orográfica.

"Por tanto, los predios suburbanos que no están desarrollados urbanísticamente no son sujeto de calificación por asignación de estrato provisional o definitivo para aplicar esta calificación a la distribución de la contribución de valorización. En consecuencia, únicamente procede la aplicación del factor de estratos a aquellos predios suburbanos donde se encuentran desarrollos urbanos, tales como existencia de barrios normales y subnormales, en estas franjas se aplicaría el estrato predominante por vecindad."

De acuerdo con la anterior disposición, la distribución de la contribución por estrato (\$185.690.361.145), teniendo en cuenta que se identifican 453.876 predios gravados y 713 exentos según la misma memoria técnica (pag. 992), registra la siguiente información:

Estrato	Pedios gravados	Total contribución
1	5.822	314.616.528
2	223.094	46.916.927.473
3	184.954	64.794.698.671
4	35.065	39.904.326.410
5	2.745	8.722.581.037
6	774	1.918.303.661
Suburbanos	1.422	23.118.907.365
Total	453.876	185.690.361.145

Según la explicación anexa a liquidación anterior se asignó estratificación a los siguientes predios:

Estrato	No. de predios
1.	5.822
2.	223.094
3.	184.954
4.	35.065
5.	2.745
6.	774
Total predios estratificados	452.454

Si al total de predios estratificados (452.454) se adiciona el número de predios suburbanos (1.422) se obtiene el total de predios gravados (453.876) lo cual permite confirmar que, tal como lo asevera la apelante, y quedó consignado en el auto No.1894 de marzo 18 de 1999, no se asignó estratificación a los predios suburbanos ubicados en las zonas delimitadas conforme el Acuerdo 6 de 1990. Lo anterior indica que el factor estrato no hace parte del producto de la sumatoria de los factores parciales, el cual genera el factor definitivo de cada predio para efectos de la liquidación de la contribución de valorización.

Ahora bien, no es posible establecer a partir del dictamen pericial que en efecto se haya asignado estratificación a los predios reclamados, pues en primer término en el punto 1 "Factor Estrato" se limitan los peritos a afirmar que carece de servicios públicos, y a describir su cercanía con el puesto de salud y Estación de Policía. Además son precisamente las características que se describen en el dictamen las que le dan el carácter de predio suburbano no estratificable, tal como se estableció en la memoria técnica. Luego en este sentido ninguna claridad aporta al proceso el dictamen pericial.

De otra parte, según se expresa en el texto de la demanda, el valor de la contribución asignada a los predios distinguidos con los numerales 0453823 y 0453829, se determinó teniendo en cuenta los siguientes factores así:

0453823 Vr. de la Contribución \$171.409.521

Factor uso: 2.40

Factor beneficio: 1.25

Factor administración: 1.25

Sobre este predio solicita la parte actora se eliminen, elementos, factores, causas y consecuencias jurídicas y económicas que dan origen a la fijación de tan gravosa contribución.

0452329 Vr. de la contribución \$12.045.954

Factor uso: 1.20

Factor beneficio: 1.25

Factor administración: 1.25

Sobre este predio, que se clasifica como suburbano de preservación orográfica, solicita que al no tener estrato ni servicios, no se tenga en cuenta para destinarle gravamen por ser predio netamente agropecuario.

De todo lo antes expuesto se concluye en la imposibilidad de aceptar como causal de nulidad de los actos acusados su calificación con estrato cero (0) como se dice en la sentencia apelada y lo decidió el Tribunal, y menos aun declarar como consecuencia de ello la exención del gravamen respecto de los predios objeto de reclamación, pues tal beneficio no está previsto expresamente en el régimen legal aplicable.

Es así como las disposiciones que regulan de manera expresa el tema de las exenciones en la contribución de valorización para el Distrito Capital, contenidas en el Acuerdo 7 de 1987 "por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá", y en el Acuerdo 25 de 1995, rezan:.

Acuerdo 7 de 1987.

"Art. 104. Exenciones: En el Distrito Especial de Bogotá no habrá exenciones a la contribución de valorización, salvo las contempladas en el artículo 50. En consecuencia, todos los predios de propiedad particular, los bienes fiscales de la Nación y de las entidades de Derecho Público, se gravaran con las contribuciones que se causen con motivo de la construcción de obras de interés público ordenadas por el sistema de valorización."

"Art. 50. Predios exceptuados: Los predios contemplados en el artículo 24 de la Ley 20 de 1974 (Concordato con la Santa Sede), los bienes de uso público que define el artículo 674 del Código Civil y los estipulados en el artículo 23 de la Ley 6ª de 1972, no se tendrán en cuenta para la distribución de las contribuciones.

Parágrafo. La excepción (sic) sólo se aplicará al área dedicada específicamente a los fines de la ley."

Acuerdo 25 de 1995

"Art.. 11. Los inmuebles de propiedad de la Procuraduría, de bienes del Distrito Capital

destinados a Escuelas, Hospitales, Centros de Salud o Salones Comunales, no están sujetos a la contribución de valorización."

Ahora bien, es cierto que la Ley 101 de 1993 de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, así como la Ley de Reforma Agraria 160 de 1994 y la Ley 388 de julio 18 de 1997, contienen precisas disposiciones acerca de los atributos que distinguen los suelos suburbanos y la posibilidad de crear incentivos para su desarrollo, entre otros el de suministrar los servicios públicos. Sin embargo, no por ello puede inferirse que los predios suburbanos de vocación netamente agropecuaria están exonerados de la contribución de valorización, pues no contiene tal legislación disposición expresa que contemple para dichos predios el beneficio de la exención de la contribución de valorización.

Se tiene entonces que si a juicio de la parte actora, debieron ser exentos de la contribución de valorización los predios suburbanos, atendiendo a su vocación agropecuaria, y al no haberse dispuesto así, son violatorios los actos acusados, del régimen legal vigente a que se ha hecho referencia, lo que correspondía era demandar la nulidad de los Acuerdos 07 de 1987, 5 de 1995 y 9 de 1998, al no haber contemplado tal beneficio, pues en cuanto hace a exenciones, la autoridad administrativa está obligada al estricto cumplimiento del régimen legal bajo el cual se decreta, asigna y liquida la contribución de valorización.

No procedía en consecuencia la exoneración de la contribución para los predios reclamados y tampoco prospera el cargo que se sustenta en los aspectos que tienen que ver con el factor estrato, por lo que por este aspecto no procede ninguna modificación sobre el valor de la contribución asignada en los actos demandados.

Se procederá entonces a revocar la sentencia apelada, para decidir lo que resulte del análisis de los factores uso o destino económico, beneficio o distancia de la obra, y administración, que fueron los considerados para efectos de la liquidación del gravamen.

Previo a lo anterior debe precisarse que la acción incoada recae sobre la Resolución de asignación de la contribución 5100 de 1999, el auto 1894 de 1999 que la modificó, y al acto presunto negativo derivado de la ocurrencia del silencio administrativo negativo, por lo que incurre en error el Tribunal al disponer en el fallo apelado la nulidad del auto 1894 de 1999, sin hacer ningún pronunciamiento respecto de los demás actos que son objeto de la demanda.

Procede entonces decidir tomando en consideración la actuación administrativa integrada por los precitados actos.

Factor uso o destino económico:

Según consta en la Resolución de Asignación 5100 de 1998 y el Auto 1894 de 1999 que la modificó, el predio objeto de reclamación, se divide para efectos de la asignación de la contribución en dos sectores, distinguidos según su uso así:

0453623

Uso: suburbano en transición (código 6200)

área gravada; 278.402.8 M2

0453829

Uso: suburbano preservación orográfica (código 6310)

área gravada: 39.130.0 M2

Se observa que la reclamación formulada por los contribuyentes el 22 de diciembre de 1998 (fl.50 c.p.), está limitada a solicitar que se verifique el área y el estrato, sin que se haga ninguna observación acerca del uso determinado en la Resolución de asignación 5100. Por lo anterior no contiene el Auto 1894 de 1999, que decidió la reclamación, ninguna fundamentación al respecto de la cual pueda inferirse cuales fueron las características del predio que determinaron su sectorización, asignando diferentes factores de uso o destinación.

De otra parte, no contiene el dictamen pericial ninguna especificación acerca de las características que distinguen los dos sectores del predio, que se califican como suburbano transición (Factor uso 2.40) y suburbano preservación orográfica (factor uso 1.20), sino que de manera general al referirse en el punto 2 al "factor uso o destino económico", expresan:

"a. De acuerdo a lo estipulado en el numeral 2.3.1 factor destino económico (uso) página. 013 del Tomo 1 del eje 5, correspondiente a la utilización económica que tenga cada predio de conformidad con el Acuerdo 25 de 1925 (sic) se considera (sic) 6 categorías las cuales existen tipos y subtipos según su destino económico observado en visita al terreno.

b. Teniendo en cuenta la Resolución 246 de mayo de 1990 los predios suburbanos no están desarrollados urbanísticamente, no son sujeto de calificación por asignación de estrato provisional o definitivo para aplicar esta calificación a la distribución de la contribución de valorización."

En las circunstancias anotadas, la simple afirmación del demandante, en el sentido de que los predios en su totalidad estarían destinados al uso agrícola y dedicados a zonas ganaderas, no resulta suficiente para desvirtuar el factor de uso oficialmente asignado. Así que al no existir elementos probatorios ni argumentos que evidencien error en la determinación del factor de liquidación comentado, debe reconocerse ajustado al régimen legal aplicable el factor de uso, en la forma en que aparece establecido en los actos acusados.

Factor beneficio o distancia de la obra:

Según la memoria técnica (Pág. 985) los grados de beneficio aplicados para definir la asignación de la contribución a cada inmueble y el factor por beneficio se indica así:

GRADO DE BENEFICIO	FACTOR
Mayor (1)	1.75
Medio (2)	1.50
Menor (3)	1.25
Mínimo (4)	1.00

Para la asignación anterior según la misma memoria técnica "se tuvieron en cuenta las razones expuestas ante la Junta de Vigilancia definida para este Eje, tales como: la extensión superficial de la zona de influencia, el desarrollo de la Malla Vial Primaria localizada en este sector, la cercanía de algunos inmuebles con respecto a obras periféricas que se van a ejecutar en

ejes colindantes como son el 2 y 1."

Conforme a lo anterior la Sala entiende que lo prevalente, tratándose de la asignación de los factores de beneficio, fue el área del predio y no su cercanía o viabilidad de acceso a las obras del Eje 5, no obstante que en algunos predios, como se dice en la memoria técnica, se tendrá en cuenta su cercanía a las obras periféricas a ejecutar en ejes colindantes como son el 2 y el 1.

En las circunstancias anotadas encuentra la Sala procedente acceder a lo establecido en el dictamen pericial, que no fue objetado por la parte demandada, donde se considera que los predios están en la influencia mínima. Es decir que a los predios identificados con los numerales 0453623 y 0453829 correspondería el grado de beneficio mínimo con un factor del 1.00, y no como se indicó en la Resolución de asignación y en el auto que la modificó, esto es un grado de beneficio menor (3), con un factor del 1.25.

En efecto, reza en lo pertinente el dictamen pericial, en el punto 3 "factor grado de beneficio o distancia de la obra (Av. Ciudad de Cali)".

"b. Considerando lo observado durante la inspección ocular al predio hay una sola vía de acceso en regular o mal estado, dificultándose el (sic) invierno, para los peritos el grado de beneficio menor no se debe considerar de acuerdo a lo definido en la página 27 del Tomo 1 de la memoria técnica del ej. 5.

c. De acuerdo a lo explicado en la memoria técnica y el mapa titulado plan formar ciudad eje 5, parte norte, grados de beneficio expedido por la misma entidad página 941 de la memoria técnica, en el mapa se omite el grado de beneficio medio por cuanto en dicho mapa, se pasa del beneficio mayor al beneficio menor.

d. Después de analizar dicho mapa el predio debería estar en beneficio mínimo. De acuerdo a lo observado en el mapa vial, en el predio hay afectación orográfica por la Avda. San José 29.115.71 M² de acuerdo al plano anexo 1:200 de julio de 1988."

e. El IDU no tuvo en cuenta las franjas en orden descendente para señalar la contribución de acuerdo la (sic) localización de los predios.

f. Por lo descrito sobre el grado de beneficio se tiene:

f. 1. Los predios objeto de la presente diligencia se localizan en el sector 70.601.

f. 2. Los predios están en la influencia mínima de acuerdo a los planos vistos que reposan en la memoria técnica".

Con base en lo anterior se procederá a fijar el valor de la contribución de valorización, teniendo en cuenta para el efecto el grado de beneficio "mínimo" (4), al que corresponde el factor 1.00.

Factor Administración:

Según lo expone la apoderada de la entidad demandada, ahora apelante, el factor de administración se determinó de acuerdo con la estratificación, aplicando el porcentaje máximo diferencial del 25% a los estratos 5 y 6, y para los "otros usos" el 25%, lo cual afirma, constituye un alivio a los predios residenciales de estratos menores.

Lo anterior es coincidente con lo que se dispone en la memoria técnica (Pág. 972), donde se

asignan los factores de administración, teniendo como base el estrato, así:

Estrato	Porcentaje	Factor
1	5%	1.05
2	10%	1.10
3	15%	1.15
4	20%	1.20
5	25%	1.25
6	25%	1.25

"otros usos"

cualquier estrato	25%	1.25
-------------------	-----	------

De acuerdo con lo previsto en el artículo 45 del Acuerdo 7 de 1987, el porcentaje de administración que corresponde a los predios destinados a vivienda en cada sector, será de acuerdo con la tabla de estratificación definida por el Departamento de Planeación Distrital, disposición con base en la cual se definen los porcentajes de participación por estrato, tal como se aprecia en la tabla transcrita. Sin embargo se observa que respecto al estrato 6, para el cual según la norma corresponde un porcentaje de participación de administración de recaudo del 30% se fija un 25%. Además es necesario resaltar que la citada norma no contempla la forma de participación de los predios sin estrato, o de distintos usos en el factor de administración.

Para la Sala la distribución oficial propuesta no solo aparece contradictoria, al hacer una especie de equivalencia entre los predios "no residenciales" y "todos los estratos" para asignar un porcentaje de costo de administración del 25%; sino que además resulta inequitativa al aplicar a los predios "otros usos" el factor de administración del estrato más alto (6), pues con ello se estarían gravando en iguales condiciones a los predios "sin estrato", como son los "suburbanos", cualquiera sea su destinación específica, en transición (código 6200), o suburbano preservación orográfica" (código 6310).

No encuentra entonces la Sala una justificación razonable para el procedimiento adoptado, por lo menos en el caso concreto de los predios suburbanos objeto de reclamación, puesto que si como lo señala la apoderada de la entidad demandada y consta en la memoria técnica, la finalidad fue tomar para tales predios el factor de administración más alto, "para beneficiar a los predios residenciales de menores estratos", no puede dejarse de lado en todo caso que el punto de referencia para la asignación del factor administración, es según el régimen aplicable, la estratificación, de la cual carecen los predios suburbanos sin desarrollo y de vocación agrícola.

Así que si se trata de redistribuir la contribución, haciéndola menos gravosa para los predios residenciales de estratos bajos, con el mismo criterio debió asignarse a los predios objeto de reclamación un factor de administración más ajustado a sus características, atributos y destinación (uso), que no son precisamente equivalentes a las que identifican a los estratos más altos.

En este sentido la Sala encuentra pertinente el dictamen pericial, puesto que de acuerdo con las

características de la zona de ubicación de los predios gravados que se describe en el dictamen, ella carece de servicios públicos, no hay desarrollo urbanístico a corto plazo, la explotación es de carácter agropecuario (ganadería) y de cultivo de flores y cuenta con una área afectada por preservación orográfica. Sin embargo en cuanto a lo sugerido por los peritos en el sentido de que se aplique un factor de administración de 1.00, no puede acogerse el dictamen, toda vez que dicho factor estaría por debajo del mínimo establecido en la memoria técnica, que es de 1.05 y un máximo de 1.25.

Se considera entonces adecuado, atendiendo a las características de la zona, fijar dicho factor en 1.15, que según la memoria técnica corresponde a un porcentaje de participación del 15% y toma como base el estrato 3, que es precisamente el intermedio entre los estratos más bajos y los más altos, criterio que según la Administración se tuvo en cuenta para la asignación del factor.

Factor Área.

En cuanto al área gravada, se solicita en la demanda tener en cuenta la determinada en el plano topográfico para un total de 318.798.56 M² por los dos predios. Área que igualmente fue considerada por los peritos en la inspección física al predio, según plano de julio de 1998 aportado por los propietarios, tal como consta en el dictamen pericial.

En el mismo sentido se formuló pretensión con ocasión de la interposición de los recursos gubernativos, donde se indicó que la diferencia se origina en haberse considerado en el auto que decidió la reclamación formulada contra la resolución de asignación, un área de 278.402.80 M² para el predio 0453623, cuando en realidad, a éste corresponde un área de 279.668.56 M² según el levantamiento topográfico del predio.

Se tendrá en cuenta entonces como factor de liquidación de la contribución un área de 279.668.56 M², para el sector del predio distinguido con el numeral 0453623.

Bajo las precedentes consideraciones procede la revocatoria de la sentencia apelada y en su lugar se declarará la nulidad parcial de los actos acusados, en cuanto se refiere al valor de la contribución, teniendo en cuenta lo aquí resuelto respecto de los factores asignados.

En este sentido, la asignación del valor de la contribución a los predios objeto de reclamación, se hará con base en las siguientes expresiones matemáticas.

Numeral 0453623

$f_u * f * f_a$ = Producto de los factores

f_u = factor de uso

f = factor de beneficio

f_a = factor de administración

Factor uso 2.40

Factor beneficio 1.00

Factor administración 1.15

Producto factores 2.70

Factor de conversión s/n memoria técnica =
164.183713831109

$2.70 * 164.183713831109 = 443.296$

$443.296 * 279.668,56 \text{ M}^2 = \$123.975.954$ Valor de la Contribución

Numeral 0452329

Factor uso 1.20

Factor beneficio 1.00

Factor administración 1.15

Producto factores 1.30

Factor de conversión s/n memoria técnica
= 164.183713831109

$1.30 * 164.183713831109 = 213.439$

$213.439 * 39.130 \text{ M}^2 = \$8.351.868$ Valor de la Contribución

Total valor de la contribución asignada a ambos predios: \$132.327.822.

Por último la Sala advierte que la Consejera, Doctora María Inés Ortiz Barbosa, manifestó encontrarse impedida para conocer del presente negocio, de conformidad con lo previsto en el numeral 2º del artículo 150 del Código de Procedimiento Civil.

Sin embargo, examinado el expediente, no se encuentra que la Doctora María Inés Ortiz Barbosa se halle incurso en la causal prevista en la citada disposición, como quiera que actuó en primera instancia y le correspondió participar en la expedición del auto que negó la suspensión.

Como en la decisión de la suspensión no implica el análisis de fondo del asunto ni un posicionamiento sobre el mismo, la Sala considera que no existe impedimento y por tanto se negará el mismo.

En consecuencia, la Sala no aceptará la anterior manifestación de impedimento.

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

F A L L A:

1. REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar se dispone:
2. DECLÁRASE la nulidad parcial de la Resolución 5100 de octubre 20 de 1998, por la cual se asignó contribución de valorización por beneficio local al conjunto de obras de la Zona Eje 5, incluidas en el Plan de Desarrollo "Formar Ciudad"; del auto No. 1894 de marzo 18 de 1999, y del acto presunto negativo derivado de la ocurrencia del silencio administrativo negativo; actos mediante los cuales el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU asignó contribución de valorización a los predios distinguidos con los numerales 0453623 y 0453829, de propiedad de los demandantes ANDRES DAVID ARIAS RUBIO Y GLORIA IRMA DE ANGULO DE ARIAS; en cuanto al monto de la contribución asignada, conforme lo expuesto en la parte considerativa de esta providencia.
3. FÍJASE en la suma de CIENTO TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS VEINTISIETE MIL OCHOCIENTOS VENINTIDOS PESOS (\$132.327.822) Mcte., el valor de la contribución de valorización asignada a los predios a que se refiere el numeral anterior.
4. NIÉGANSE las demás pretensiones de la demanda.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

María Inés Ortiz Barbosa Ligia López Díaz

Presidente de la Sección

Juan Ángel Palacio Hincapié Elizabeth Whittingham García

Raúl Giraldo Londoño

Secretario



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

