

CONTRIBUCION DE VALORIZACION EN EL DISTRITO CAPITAL - CENSO O INVENTARIO PREDIAL. El Acuerdo 180 de 2005 no obliga al IDU a visitar todos los predios involucrados en el cobro de la contribución de valorización para hacer el censo de los bienes beneficiados con las obras proyectadas, pero el hecho de hacer las visitas no es irregular ni invalida la memoria técnica explicativa de distribución del gravamen / CATASTRO - Es el inventario de los bienes inmuebles obtenido mediante el estudio de sus elementos físicos, económicos y jurídicos

El Acuerdo 180 de 2005, norma que autoriza el cobro de la contribución por valorización, consagra en el artículo 9º lo siguiente: **“ARTÍCULO 9.- INVENTARIO PREDIAL.** *El Instituto de Desarrollo Urbano de manera previa a la asignación de cada contribución de valorización, realizará un proceso de identificación de características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales, que conforman la zona de influencia y de las variables que califican el beneficio causado por la obra o plan de obras, para efectos de la liquidación, distribución y asignación de la contribución de valorización, a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.”* De acuerdo con esta norma, el IDU debe identificar las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales ubicadas en la zona de influencia, con anterioridad a la asignación individual de la contribución. De igual manera, debe precisar las variables relevantes para la calificación del beneficio generador del gravamen. Este paso es indispensable, dado que es el que permite hacer el inventario de bienes beneficiados el cual, junto con sus características, son los que permiten determinar el *quantum* de la distribución individual del gravamen a fin de cubrir en forma proporcional el monto total presupuestado para las obras. La norma, expresamente señala que el IDU debe realizar este proceso *“... a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital”*. Esta previsión guarda plena concordancia con las funciones asignadas al Catastro Distrital en el artículo 2º del Acuerdo 1 de 1981, así: *“Artículo 2º.- El Departamento Administrativo de Catastro Distrital tendrá por objeto la realización de las actividades relacionadas con la formación, actualización y conservación del Catastro en el Distrito Especial de Bogotá. Parágrafo.- El Catastro es el inventario de los bienes inmuebles situados dentro del Distrito Especial de Bogotá, obtenido mediante el estudio de sus elementos físico, económicos y jurídico.”* De modo que no se indica que deba ser el IDU, directamente, el que deba hacer el censo, sino que debe tomar la información de la autoridad distrital encargada de formar, actualizar y conservar el catastro, para efectos de realizar el inventario de bienes beneficiados. El catastro, a su vez, consiste en el inventario de bienes contentivos de sus elementos físico, económico y jurídico, es decir, es la información necesaria para efectos del censo predial realizado por el IDU. No obstante la no existencia de obligación normativa de adelantar en forma directa actividades tendientes a levantar la información relevante, el Instituto llevó a cabo un proceso que permitió corregir algunas inconsistencias, según lo describe en el numeral 3.4. de la memoria técnica, [...] De las anteriores normas y documentos no se desprende la obligación de hacer visitas a todos los predios involucrados; sin embargo, el hacerlo, no implica ninguna irregularidad. Esta conclusión conlleva que no tenga vocación de prosperidad el cargo planteado por el apelante, de que debía el ente demandado visitar todos y cada uno de los inmuebles beneficiados con las obras proyectadas y, por tanto, se confirma la posición del *a quo* que así lo concluyó, al negar la aplicación, al caso *sub júdice*, del artículo 41 del Acuerdo 7 de 1987, en relación con el procedimiento de denuncia de predios.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 1 DE 1981 (CONCEJO DE BOGOTA) -

ARTICULO 2 / ACUERDO 180 DE 2005 (CONCEJO DISTRITAL DE BOGOTA) -
ARTICULO 9

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 5929 DE 2007 (28 de noviembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada) / RESOLUCION 5993 DE 2007 (28 de noviembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada) / RESOLUCION 6220 DE 2007 (13 de diciembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada)

NOTA DE RELATORIA: La síntesis del asunto es la siguiente: La Sala confirmó la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca que declaró ajustadas a derecho las Resoluciones 5929 y 5993, ambas del 28 de noviembre de 2007 y 6220 del 13 de diciembre del mismo año, por las que el IDU expidió y modificó la memoria técnica explicativa de distribución de la contribución de valorización por beneficio local autorizada por el Acuerdo 180 de 2005, del Concejo Distrital de Bogotá, y fijó las políticas de recaudo y las formas de pago de la Fase I del proyecto. Ello, por cuanto concluyó que no era perentorio visitar todos los predios beneficiados con la contribución; que los actos acusados no desconocían el derecho de los contribuyentes de agotar la vía gubernativa y, que los argumentos respecto de los errores del proceso de cobro del gravamen no eran tema procesal, toda vez que no fueron planteados en la demanda ni se discutieron en el proceso.

RECURSO DE APELACION - Fines e interés para interponerlo. No se puede fundar en hechos o argumentos que ajenos al debate que dio lugar a la decisión impugnada

La inconformidad con la providencia recurrida no puede fundamentarse en hechos o argumentos que no pudo tener en cuenta el funcionario judicial, por cuanto no se pusieron a su consideración en el momento procesal oportuno, en este caso, en la presentación de la demanda. Invalidar una providencia con base en hechos y/o argumentos completamente ajenos al debate procesal suscitado, que dio lugar la decisión judicial impugnada, escapa a la lógica procesal del recurso de apelación. El objetivo del recurso de apelación se describe en el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil en los siguientes términos: ***“Fines de la apelación e interés para interponerla. El recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme...”***. Se reitera, no puede ser una cuestión decidida aquella que ni siquiera tuvo a su consideración el fallador, cuya providencia se controvierte con el recurso.

FUENTE FORMAL: CODIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL - ARTICULO 350, ARTICULO 352

NORMA DEMANDADA: RESOLUCION 5929 DE 2007 (28 de noviembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada) / RESOLUCION 5993 DE 2007 (28 de noviembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada) / RESOLUCION 6220 DE 2007 (13 de diciembre) INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU (No anulada)

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., nueve (9) de mayo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 25000-23-27-000-2008-00024-02(18847)

Actor. JAIRO CARDOZO SALAZAR

Demandado. INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU

FALLO

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 28 de febrero de 2011, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las súplicas de la demanda, en juicio de simple nulidad contra las Resoluciones 5929 y 5993 ambas del 28 de noviembre de 2007 y 6220 del 13 de diciembre del mismo año, expedidas por el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU en relación con la Contribución por Valorización por beneficio local autorizada por el Acuerdo 180 del 20 de octubre de 2005, del Concejo Distrital de Bogotá.

ANTECEDENTES

El Concejo Distrital de Bogotá expidió el Acuerdo 180 del 20 de octubre de 2005 que autorizó el cobro de la Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras en el Distrito Capital referido al sistema de movilidad y de espacio público según relación contenida en el Anexo I de dicho acuerdo. El monto distribuible asignado al proyecto fue de \$2.103.117.895.856 a junio de 2005, de los cuales \$2.039.655.294.649 correspondían al costo total de las obras del sistema de movilidad y los restantes \$63.462.601.207 al costo parcial de las obras del sistema de espacio público. En esta suma se incluyó un porcentaje del 8.396837% por costo de administración del recaudo.

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU expidió la Resolución 5929 del 28 de noviembre de 2007, la cual aprobó la memoria técnica explicativa de la distribución de la mencionada contribución para la fase I a ser cobrada en el año de 2007. Esta fase estaba integrada por los valores totales de las obras de los sistemas de movilidad y de espacio público de los respectivos Grupos I, según descripción

contenida en el Anexo II del Acuerdo 180 de 2005¹. Su valor ascendía a \$718.265.766.391, monto distribuible indexado a la fecha de expedición de dicha resolución, repartido en \$692.899.966.078 por el total de obras del sistema de movilidad del Grupo I más la suma de las indemnizaciones, predios, estudios y diseños y administración del Grupo II del mismo sistema; y la suma de \$25.356.800.313 actualizada, por el total de las obras del Grupo I del sistema de espacio público.

En la misma fecha, el IDU profirió la Resolución 5993 mediante la cual fijó las políticas de recaudo y formas de pagos de la mencionada fase I del proyecto. Posteriormente, por medio de la Resolución 6220 del 13 de diciembre de 2007, el IDU modificó la memoria técnica explicativa aprobada por la Resolución 5929 de 2007, en lo referente a las formas de pago.

LA DEMANDA

JAIRO CARDOZO SALAZAR presentó demanda de simple nulidad contra las anteriores resoluciones, con fundamento en que los actos administrativos demandados vulneraron las normas en que debían fundarse. Del texto de la demanda se deriva el siguiente concepto de la violación:

En cuanto a la memoria técnica y su acto aprobatorio, la Resolución 5929 del 28 de noviembre de 2007

1. Recursos en la vía gubernativa. Adujo la violación del artículo 77 del Acuerdo 7 de 1987, o Estatuto de Valorización, por inaplicación. El IDU aplicó el Decreto Distrital 807 de 1993, sobre procedimiento tributario distrital, al preveer en el numeral 5.1.2.1. de la memoria técnica, que contra los cobros de valorización procede el recurso de reconsideración contemplado en dicho decreto, en tanto que el Estatuto de Valorización, aplicable al caso presente por mandato de su artículo 125², consagra en el artículo 77 que, por regla general, contra los actos que

¹ El Grupo I de las obras del sistema de movilidad comprendía cinco zonas de influencia del total de 10 del proyecto y el Grupo I, de las obras del sistema de espacio público, estaba conformado por cinco parques del total de once contenidos en el plan.

² “**Artículo 125. Alcance de este Estatuto.** Las contribuciones de las obras ya distribuidas continuarán rigiéndose por la reglamentación hasta ahora vigente. Para las que están en curso solo se aplicará respecto de

pongan fin a las actuaciones administrativas procederán los recursos de reposición y apelación.

Esta situación determina, en parecer del demandante, la irregularidad del documento técnico, y su acto aprobatorio, por inaplicar la norma expresa y especial existente en materia de recursos en la vía gubernativa.

2. Términos para la consulta del gravamen e interposición de los recursos.

Sostuvo la violación, por desconocimiento, de la previsión del artículo 76 del Acuerdo 7 de 1987³. Contempla esta norma una instancia especial de consulta, previa a los recursos legales, que deberá cumplirse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de la resolución que asigna el gravamen. La memoria técnica no consagró tal instancia especial previa, por lo que desconoció la norma en que debía fundarse.

Adicionalmente, el IDU estableció plazos para el pago, concomitantes con el de ejecutoria del acto, de modo que vence primero el término para el pago que el previsto para la interposición del recurso, con lo cual se vulnera el debido proceso consagrado en el artículo 29 de la Constitución Política.

3. Notificación del acto que asigna la contribución individual. Afirmó la violación, por inaplicación, del artículo 74 del Acuerdo 7 de 1987⁴. Esta norma dispone un procedimiento especial de notificación de los actos mediante los cuales

actos no cumplidos y será tenido totalmente en cuenta para las que se distribuyan con posterioridad a su vigencia”

³ “**Artículo 76.- Consulta del contribuyente.** Para todos los efectos se establece una instancia especial previa al ejercicio de los recursos legales, en la cual el contribuyente podrá consultar el gravamen asignado con los funcionarios que el IDU designe para tal fin. En dicha instancia se procederá a verificar, corregir y aclarar las dudas que exprese el contribuyente.

La anterior instancia se cumplirá dentro de los cuarenta y cinco (45) días siguientes a la notificación de la resolución que asigna el gravamen, mediante auto que hará parte integrante de la citada resolución. Esta decisión deberá proferirse dentro de los diez (10) días siguientes a la solicitud del contribuyente.”

⁴ “**Artículo 74.- Notificación de las resoluciones de asignación.** Las resoluciones administrativas mediante las cuales se asigne la contribución individual, se notificarán personalmente al interesado o a su representante legal o apoderado dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a su expedición.

Para tal efecto el IDU publicará en diarios de amplia circulación el correspondiente aviso de citación dentro de los cinco (5) días calendario siguientes a la fecha de la Resolución de asignación del gravamen. También podrá utilizar distintos medios de comunicación que permitan una amplia divulgación e información.

Quienes no comparecieren en el término anteriormente establecido, serán notificados por edicto fijado en lugar público en las instalaciones del IDU por un lapso de diez (10) días hábiles, vencido el cual, la notificación se entenderá surtida.” (con la modificación introducida a los incisos segundo y tercero fueron por el artículo 8° del Acuerdo 16 de 1990)

se asigna la contribución individual, en tanto que la memoria técnica dio aplicación al procedimiento tributario distrital, contenido en el mencionado Decreto 807 de 1993 que remite, para estos efectos, a los artículos 565 y ss. del Estatuto Tributario Nacional. El Instituto distrital debió inaplicar el Acuerdo 180 de 2005 que autorizó la aplicación del decreto distrital⁵, dada la existencia de norma especial regulatoria del tema.

4. Firmeza de los actos administrativos. Argumentó la violación, por desconocimiento, del artículo 62 del Decreto 01 de 1984. El numeral 7 de la memoria técnica, contenido del glosario, define la ejecutoria del acto administrativo como el fenómeno procesal que implica la firmeza del acto “al día siguiente de su notificación”, con lo cual contraría el mencionado artículo 62 del Decreto 01 de 1984, que establece los casos en que quedan en firme los actos administrativos, así:

“ARTÍCULO 62. Los actos administrativos quedarán en firme:

1. Cuando contra ellos no proceda ningún recurso.
2. Cuando los recursos interpuestos se hayan decidido.
3. Cuando no se interpongan recursos, o cuando se renuncie expresamente a ellos.
4. Cuando haya lugar a la perención, o cuando se acepten los desistimientos.”

De lo anterior, concluye el demandante que la memoria técnica niega la posibilidad de interponer los recursos procedentes, desconociendo la jerarquía normativa y el principio de legalidad.

5. Descuentos por pronto pago. Expresó la violación, por desconocimiento, del artículo 93 del Acuerdo 7 de 1987⁶. Esta norma establece que quienes hagan el pago dentro del segundo vencimiento tendrán derecho a un descuento del 10% del valor de la contribución. Por su parte, la memoria técnica establece en su numeral 5.2.1.2.1., un descuento del 5% sobre el valor total de la contribución si el

⁵ Acuerdo 180 de 2005. “Artículo 15. Aplicación normativa. En lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren.”

⁶ “Artículo 93.- Formas de pago. El pago de la contribución de valorización podrá hacerse de contado en dinero o en bienes inmuebles, o por cuotas.

De contado, en los tres (3) primeros meses a partir de la fecha en quede legalmente ejecutoriada la resolución de asignación, concediéndose unos descuentos, así: el equivalente al quince por ciento (15%) del valor de la contribución, si se paga dentro del primer mes; el equivalente al diez por ciento (10%), del valor de la contribución, si se paga dentro del segundo mes; si el pago se efectúa en el tercer mes, no hay lugar a descuento.” (según modificación por el artículo 4º del Acuerdo 8 de 2000)

pago se realiza dentro el segundo vencimiento en un solo contado. Adicionalmente, la Resolución 6220 del 13 de diciembre de 2007, modificatoria de la memoria técnica, elimina completamente dicho beneficio al señalar en su artículo primero que el numeral 2º del acápite 5.2.1.2. de la memoria técnica, quedará así: “2. Si el pago total de la contribución asignada en al fase 1 se realiza dentro del segundo vencimiento (29 de febrero de 2008), el contribuyente no obtendrá descuento ni se le liquidarán intereses de financiación sobre la contribución.”

6. Intereses de financiación. Manifestó la violación del artículo 95 del Acuerdo 7 de 1987⁷ al señalar un interés que supera el bancario corriente.

Señala esta norma que los intereses de financiación, recargados a los contribuyentes que no paguen de contado “en ningún caso serán superiores al interés bancario autorizado legalmente”, sin embargo, en tabla comunicada veinte días después de la expedición de la resolución que se acusa, el IDU dio a conocer unos intereses que superan el 21.6% efectivo anual, el cual es, de acuerdo con dicho instituto, el máximo interés que pagarán los contribuyentes.

Para demostrar su afirmación, menciona, a título de ilustración, el caso particular del predio CHIP AAA0140JIKL cuya contribución ascendió a la suma de \$67.443.600, que, al ser diferida en doce meses, de acuerdo con la tabla del IDU, corresponden cuotas de \$6.621.500, interés incluido. Si se hace el cálculo mediante el simulador del Banco de Crédito, una de las entidades en las que se puede realizar el pago, aplicando la tasa anunciada por el Instituto del 21.6% EA, el valor de las cuotas sería de \$6.299.366, es decir, \$322.134 menos que el registrado en las facturas. En este orden de ideas, el interés efectivamente cobrado por el IDU correspondería al 31.40% efectivo anual, superior al indicado por el Instituto.

7. Censo predial e identificación de las unidades prediales. Adujo la violación de los artículos 41 del Acuerdo 7 de 1989⁸ y 9 del Acuerdo 180 de 2005⁹ en

⁷ “**Artículo 95.- Intereses de financiación.** Las contribuciones de valorización que no se pagaren de contado, se recargarán con intereses de financiación de acuerdo con la tasa y forma de liquidación que determine el Director General del Instituto de Desarrollo Urbano para cada obra o conjunto de obras, los cuales en ningún caso serán superiores al interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria. Los intereses de financiación se generarán hasta cuando el contribuyente incumpla y se encuentre en mora, momento en el cual empezarán a correr los intereses de mora.” (según modificación introducida por el artículo 1º del Acuerdo 8 de 2000)

cuanto la memoria técnica no define como se realizará la identificación de las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales, ordenados en dichas normas. Tampoco indica el procedimiento para comunicar el censo a los beneficiarios.

Si bien en el documento técnico se hace referencia a una “visita a terreno”, esta no se hizo realmente, lo que determina la falsa motivación de la actuación administrativa.

Debido a estas deficiencias, se han presentado más de 22.000 reclamaciones contra los actos individuales de asignación de la contribución.

8. En cuanto a la Resolución 5993 del 28 de noviembre de 2007. Esta resolución incurrió, en su parecer, en dos irregularidades: la primera, redujo el descuento por el pago total dentro del segundo vencimiento al 5%, por debajo del 10% fijado, para el mismo plazo, por el artículo 93 del Acuerdo 7 de 1987¹⁰. Y la segunda, estableció un plazo muy corto para el primer vencimiento, de menos de quince días en algunos casos dependiendo de la fecha de entrega de las facturas, lo cual si bien, fue modificado por la Resolución 6220 del 13 de diciembre de 2007, no alcanza a cubrir los tres meses contados a partir de la fecha de ejecutoria de la resolución de asignación como lo ordena el artículo 93 del Acuerdo 7 de 1987¹¹. Tampoco concedió los cuarenta y cinco días para las consultas ni los dos meses para la interposición de recursos.

9. En cuanto a la Resolución 6220 del 13 de diciembre de 2007. Este acto administrativo debió derogar la Resolución 5993 del 28 de noviembre del mismo año de modo que, al no hacerlo, coexisten dos actos administrativos que regulan de manera diferente una misma materia, la referente a las opciones de pago.

⁸ “**Artículo 41.- Censo Predial.** Para facilitar la denuncia el IDU elaborará un precenso predial con los datos suministrados por el Catastro Distrital y demás entidades competentes y lo dará a conocer ampliamente a los presuntos beneficiados para que puedan participar al inicio del proceso de valorización.

Con base en las confirmaciones o modificaciones que contenga cada denuncia, el IDU conformará el censo predial y los datos resultantes serán los que utilizará para liquidación, distribución y notificación de las contribuciones. En consecuencia, serán imputables al contribuyente los errores que tengan como origen la omisión de hacer la denuncia del predio, o las equivocaciones en que éste incurra al hacerla.”

⁹ “**Artículo 9º.- Inventario predial.** El Instituto de Desarrollo Urbano de manera previa a la asignación de cada contribución de valorización, realizará un proceso de identificación de características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales, que conforman la zona de influencia y de las variables que califican el beneficio causado por la obra o plan de obras, para efectos de la liquidación, distribución y asignación de la contribución de valorización, a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.”

¹⁰ Reproducido en la nota 6 supra

¹¹ Ib.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU se opuso a las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos:

1. Los recursos procedentes dentro del proceso de asignación y cobro de la contribución de valorización no están regulados en la memoria técnica ni las demás resoluciones demandadas, sino que se determinan en el Acuerdo 180 de 2005, que está plenamente vigente.

Adicionalmente, la remisión al Estatuto Tributario Nacional para efectos del procedimiento tributario distrital está contenido en normas de carácter legal de obligatorio cumplimiento como el artículo 162 del Decreto Ley 1421 de 1993 por el cual se dictó el régimen especial para Bogotá y por los artículos 66 de la Ley 383 de 1997 y 59 de la Ley 788 de 2002. El artículo 15 del Acuerdo 180 de 2005 remite al Decreto Distrital 807 de 1993 que, a su vez, remite a las normas tributarias nacionales.

Por tanto, los actos demandados, al acoger tales lineamientos en cuanto al recurso de reconsideración, no incurren en irregularidad alguna.

2. En cuanto a la instancia de consulta previa, regulada por el artículo 76 del Acuerdo 7 de 1987, quedó sin vigencia dada la regulación posterior hecha en la materia por la Constitución Política de 1991, el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto Distrital 807 de 1993. Este último decreto en particular, señala expresamente en su artículo 169 que el procedimiento allí contenido se aplica a los procesos de discusión y cobro de la contribución por valorización. Por tal razón, los actos administrativos demandados no incurren en irregularidad al no contemplar esta instancia de consulta previa en el respectivo procedimiento.

3. En relación con el procedimiento de notificación, los actos cuestionados se limitan a desarrollar la autorización contenida en el Acuerdo 180 de 2005 que fue

establecido de conformidad con las mencionadas normas que prevalecen sobre el Acuerdo 7 de 1987 de acuerdo con lo anteriormente expuesto.

4. En torno a la firmeza de los actos administrativos, concluye erradamente el demandante que se impide la interposición del recurso procedente, pues, la memoria técnica, en el capítulo 5, concede el recurso de reconsideración que puede ser ejercido contra el acto de asignación de la contribución dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo. Además, no se está exigiendo el pago inmediato de la contribución sino que se concede la posibilidad de hacerlo una vez se resuelva el respectivo recurso.

5. Sobre los descuentos por pronto pago, la Directora General del Instituto de Desarrollo Urbano actuó de acuerdo con las facultades que detenta en calidad de gestora de la recaudación de cartera a favor del instituto, de conformidad con el párrafo 3º del artículo 6º del Acuerdo 180 de 2005 que señala: *“El Director General del Instituto de Desarrollo Urbano, mediante acto administrativo, fijará políticas de recaudo y priorización de cartera de conformidad con las circunstancias imperantes en el mercado. Así mismo, establecerá los descuentos y plazos para el pago de contado y por cuotas, y lo intereses corrientes y de mora”*.

De otra parte, el Director del IDU expidió, en cumplimiento de la Ley 1066 de 2006 y su Decreto Reglamentario 4473 del mismo año, el reglamento interno de recaudo de cartera, Resolución 911 de 2007, en la cual se dispuso que el pago de este gravamen se ceñirá a los plazos, descuentos e intereses fijados por la Dirección General del IDU para cada caso de cobro de la contribución.

La Resolución 5929 de 2007 por la cual se aprueba la memoria técnica, objeto de la presente demanda, fue expedida en desarrollo de tales atribuciones y, por tanto, carecen de fundamento las pretensiones de ilegalidad de la misma.

6. En relación con los intereses, indicó que la amortización empleada por el IDU es realmente más favorable al contribuyente que la aplicada por el sistema bancario.

El establecimiento de los intereses por parte del IDU mediante la Resolución 1299 del 30 de abril de 2008, según la fórmula:

Interés de Financiación de Cuota (n) = (Contribución – Cuota n) x Tasa

Esta fórmula determina que las cuotas sean variables y disminuyan en cada período puesto que los intereses se aplican al saldo de la contribución, a diferencia del cálculo de intereses hecho por el sistema bancario.

En el caso particular mencionado por el demandante, la contribución asignada de \$67.443.572 paga, según el IDU, unos intereses por el plazo total de la financiación de \$5.939.437 en tanto que según el sistema bancario los intereses equivalen a \$7.915.535.

7. El censo predial a que se refiere el demandante no es obligatorio, dado que el artículo 40 del Acuerdo 7 de 1987 fue derogado por Acuerdo 25 de 1995. En el mencionado artículo 40 se establecía la obligatoriedad de la denuncia de predios, la cual quedó sin piso legal y, por ende, no era de perentorio cumplimiento en el presente proceso de asignación de la valorización. Agregó que el IDU utilizó para la liquidación de la contribución el método de distribución de factores de beneficio de conformidad con el artículo 7º del Acuerdo 180 de 2005 y para el inventario predial siguió los lineamientos ordenados por en el artículo 9º ib. por lo que la actuación estuvo sujeta a derecho.

8. Los cargos del demandante contra Resolución 5996 de 2007 se refieren a los “plazos y condiciones” y a “la consulta del contribuyente” temas que ya fueron respondidos previamente en esta contestación.

9. En cuanto al cargo planteado respecto de la “Resolución 6220 de 2003” (sic), señala la entidad pública que se trata de un error de transcripción del actor ya que la resolución demandada es la No. 6236 del 13 de diciembre de 2003¹². Sin embargo, indica que si bien esta resolución dejó coexistiendo dos actos administrativos, no se contraponen dado que se entiende modificado el tema regulado en este último acto y se mantienen los demás contenidos en la Resolución 5993 de 2007.

¹² La Resolución demandada es la 6220 del 13 de diciembre de 2007, fls. 1 (demanda) y 43A (copia del acto) del cuaderno de primera instancia

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 29 de febrero de 2011, negó las súplicas de la demanda, con fundamento en que el procedimiento de determinación, discusión y cobro de la contribución de valorización quedó sujeto a las previsiones del Estatuto Tributario Nacional, por remisión del artículo 162 del Estatuto Orgánico de Bogotá, por lo que los actos distritales no regulan directamente el tema sino que remiten a las normas aplicables.

Añadió que el requerimiento de la consulta previa al contribuyente, contenida en el artículo 76 del Acuerdo 7 de 1987, quedó fuera del ordenamiento legal al expedirse el Decreto Ley 1421 de 1993 y el Decreto Distrital 807 del mismo año, normas que establecieron como único recurso el de reconsideración. Tampoco se deduce de los actos acusados que hayan establecido plazos concomitantes con el término de interposición del recurso, dado que se contempla claramente que los pagos se pueden efectuar una vez se haya resuelto el recurso de reconsideración.

En cuanto al censo predial, sostuvo el *a quo* que las normas del Acuerdo 7 de 1987, que regulaban la materia, quedaron sin piso jurídico al ser derogado el artículo 40 de dicho acuerdo, que establecía la obligatoriedad de la denuncia de los predios.

Niega que los actos acusados establezcan que el acto de liquidación del gravamen queda en firme al día siguiente de notificado pues, por el contrario, la firmeza se adquiere, de acuerdo con la definición dada en el glosario de la memoria técnica, al día siguiente de su ejecutoria.

En cuanto al efecto de la disminución del descuento del 10% al 5% cuando el pago se haga dentro del segundo vencimiento establecido para el efecto, y respecto del efecto del cálculo de intereses en un caso particular señalado por el demandante, manifestó el Tribunal que se trata de un caso de carácter particular que requiere un estudio concreto que no es procedente sino por vía excepcional dentro de la acción de nulidad.

Finalmente, expresó que está probado en el proceso, que el Distrito dio estricto cumplimiento a la normativa relacionada con el adelantamiento del inventario predial como requisito para la asignación de la contribución de valorización.

RECURSO DE APELACIÓN

El demandante interpuso recurso de apelación contra la anterior providencia, con fundamento en que el IDU incurrió en irregularidades al realizar el inventario predial, pues debió hacer un proceso de identificación con cada predio y no simplemente tomar el inventario del catastro ya existente y hacer algunas verificaciones. Por esto no cumplió con el Acuerdo 180 de 2005.

Sostuvo que se mantiene la vulneración del artículo 62 del Código Contencioso Administrativo (Decreto 01 de 1984) dado que los casos que allí se contemplan para la firmeza de los actos administrativos fueron desconocidos por la definición contenida en el glosario de la memoria técnica, que establece que el acto queda ejecutoriado al día siguiente de su notificación.

Agregó que en varios debates adelantados en el Concejo de Bogotá se cuestionó la presencia de innumerables yerros, que constan en documentos oficiales, en que incurrió el Acuerdo 180 de 2005, para efectos del cobro de esta contribución, a través de los actos administrativos que el IDU impulsó.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Señaló la entidad demandada que no es cierto que el Acuerdo 180 de 2005 contemple que el proceso de identificación de los predios incluya una visita a todos y cada uno de aquellos ubicados en la zona de influencia, bastando para dar cumplimiento a las normas distritales las visitas efectuadas y las actuaciones adelantadas por el IDU. Rechaza que la existencia de reclamaciones respecto de cierto número de predios genere la nulidad de los actos demandados pues, a lo sumo, se daría la ilegalidad de los actos particulares de asignación de la contribución; adicionalmente, estas aserciones del apelante no están demostradas.

Indicó que de la definición contenida en la memoria técnica sobre ejecutoria del acto administrativo de asignación individual de la contribución, no se colige que no se pueda presentar el recurso de reconsideración dentro del término previsto para el efecto en el artículo 720 del Estatuto Tributario Nacional¹³, dado el texto del numeral 5.1.2.1. del mencionado documento técnico que establece:

“Recurso de reconsideración: Es un recurso propio del régimen tributario que procede contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que impongan sanciones o las que ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos en relación con los impuestos y de conformidad con el Acuerdo 180 de 2005 en concordancia con el Decreto 807 de 1993. contra los cobros de valorización ordenados en esta oportunidad.

(...)

El procedimientos para el trámite y el ejercicio del recurso de reconsideración contra el acto de asignación de la contribución de valorización, estará supeditado a lo establecido en los artículos 104 y siguientes del Decreto Distrital 807 de 1993 así como en los artículos 709 y siguientes del Estatuto Tributario Nacional.

Para que se considera debidamente agotada la vía gubernativa frente a los actos contra lo (sic) que procede el recurso de reconsideración, es obligatorio interponer el mencionado recurso.

En caso de ser inadmitido el recurso de reconsideración se podrá interponer el recurso de reposición... ”

En cuanto a la existencia de documentos oficiales en que se reconocen los yerros de la Administración, señaló que tales afirmaciones no hacen relación a ninguno de los cargos formulados en la demanda, sobre los que se pronunció el *a quo* en su providencia, por lo que no tienen vocación de prosperidad.

¹³ **“Artículo 720. Recursos contra las liquidaciones oficiales y resoluciones que imponen sanciones.** Contra las liquidaciones oficiales y resoluciones que impongan sanciones, u ordenen el reintegro de sumas devueltas, en relación con los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el recurso de reconsideración.
El recurso de reconsideración salvo norma expresa en contrario, deberá interponerse ante la Oficina de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo, dentro de los dos meses siguientes a la notificación del mismo.
Cuando la liquidación, sanción o acto de determinación oficial del tributo, haya sido proferido por el Administrador de Impuestos, o sus delegados, procederá el recurso de reposición ante el Administrador o los funcionarios delegados para el efecto, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación.”

La parte demandante guardó silencio en esta oportunidad procesal.

MINISTERIO PÚBLICO

El Procurador Sexto Delegado conceptúa a favor de la confirmación de la sentencia impugnada con fundamento en que, de acuerdo con el procedimiento aplicable, no es necesario hacer una visita a cada uno de los predios para demostrar que se practicó una visita a la zona de influencia, sino que bastaba con las visitas que realizó la Administración para hacer la identificación física, jurídica, económica y cartográfica de los inmuebles. Indicó también que la definición contenida en el glosario de la memoria técnica contempló un evento de firmeza y ejecutoria de los actos administrativos, pero no está regulando una regla general de la que se derive que los actos quedan en firme solamente con la notificación de los mismos.

Por último, al referirse al cargo relacionado con los yerros en el cobro de la contribución, contenidos en documentos oficiales, expresó que ellos se identifican con la indebida aplicación de las normas demandadas pero no con su ilegalidad, por lo que no pueden ser sustento para su desestimación.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

El debate en esta instancia gira en torno a tres motivos de inconformidad planteados por el apelante, a saber:

- i) La necesidad de hacer visitas a todos y cada uno de los predios ubicados en la zona de influencia del plan de obras;
- ii) El alcance restrictivo de la definición de “acto ejecutoriado” dado en el glosario de la memoria técnica y,
- iii) El efecto de los yerros en el proceso de cobro de la contribución sobre la validez de los actos demandados.

Sobre el particular, sostiene el apelante que: i) El IDU debió visitar todos los inmuebles a efectos de realizar el censo predial ordenado por los acuerdos distritales; ii) La definición de “acto ejecutoriado” inhibe de presentar los recursos procedentes en la vía gubernativa y iii) La fallas en el proceso de cobro, contenidas en documentos oficiales, determinan la irregularidad de los actos acusados.

Por su parte, aduce la entidad demandada que: i) No es obligatoria la visita a todos y cada uno de los predios comprendidos en la zona de influencia; basta con las visitas de terreno hechas por la Administración mediante las cuales se corrigieron inconsistencias; ii) La imprecisión en la definición contenida en la memoria técnica no determina la invalidez e ineficacia de los actos acusados; y iii) Los argumentos tendientes a desestimar la providencia de primera instancia por los errores en el cobro de la contribución no están probados y, además, no se relacionan con ninguno de los cargos planteados en la demanda por lo que no fueron objeto de consideración y decisión por parte del *a quo*.

Considera la Sala:

1. El censo predial

El Acuerdo 180 de 2005¹⁴, norma que autoriza el cobro de la contribución por valorización, consagra en el artículo 9º lo siguiente:

“ARTÍCULO 9.- INVENTARIO PREDIAL. *El Instituto de Desarrollo Urbano de manera previa a la asignación de cada contribución de valorización, realizará un proceso de identificación de características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales, que conforman la zona de influencia y de las variables que califican el beneficio causado por la obra o plan de obras, para efectos de la liquidación, distribución y asignación de la contribución de valorización, a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital.”*

De acuerdo con esta norma, el IDU debe identificar las características físicas, jurídicas, económicas y cartográficas de las unidades prediales ubicadas en la zona de influencia, con anterioridad a la asignación individual de la contribución.

¹⁴ Esta norma no ha sido anulada por esta jurisdicción, si bien se ha fallado un proceso en contra de sus artículos 2º y 6º parcial, en forma denegatoria, sentencia del 27 de septiembre de 2012, exp. 17835, C.P. Martha Teresa Briceño Valencia; y cursan dos procesos, aún no fallados, respecto del artículo 1º, exp. 18601 C.P. William Giraldo Giraldo y el artículo 11 numeral 1º, exp. 18760, C.P. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

De igual manera, debe precisar las variables relevantes para la calificación del beneficio generador del gravamen.

Este paso es indispensable, dado que es el que permite hacer el inventario de bienes beneficiados el cual, junto con sus características, son los que permiten determinar el *quantum* de la distribución individual del gravamen a fin de cubrir en forma proporcional el monto total presupuestado para las obras.

La norma, expresamente señala que el IDU debe realizar este proceso “... *a partir de la información que reporte el Departamento Administrativo de Catastro Distrital*”.

Esta previsión guarda plena concordancia con las funciones asignadas al Catastro Distrital en el artículo 2º del Acuerdo 1 de 1981, así:

*“Artículo 2º.- El Departamento Administrativo de Catastro Distrital tendrá por objeto la realización de las actividades relacionadas con la formación, actualización y conservación del Catastro en el Distrito Especial de Bogotá.
Parágrafo.- El Catastro es el inventario de los bienes inmuebles situados dentro del Distrito Especial de Bogotá, obtenido mediante el estudio de sus elementos físico, económicos y jurídico.”*

De modo que no se indica que deba ser el IDU, directamente, el que deba hacer el censo, sino que debe tomar la información de la autoridad distrital encargada de formar, actualizar y conservar el catastro, para efectos de realizar el inventario de bienes beneficiados.

El catastro, a su vez, consiste en el inventario de bienes contentivos de sus elementos físico, económico y jurídico, es decir, es la información necesaria para efectos del censo predial realizado por el IDU.

No obstante la no existencia de obligación normativa de adelantar en forma directa actividades tendientes a levantar la información relevante, el Instituto llevó a cabo un proceso que permitió corregir algunas inconsistencias, según lo describe en el numeral 3.4. de la memoria técnica, así:

“Para la elaboración del inventario predial se tuvo en cuenta el siguiente proceso:

- 1. Base de dato alfanumérica y cartográfica suministrada por la UAECD*
- 2. Visita a terreno*
- 3. Seguimiento y revisión al trabajo de terreno (control de calidad)*

4. Toma y vinculación de fotos
5. Análisis Predial
6. Análisis Urbanístico
7. Análisis de Casos Especiales
8. Soporte y modificaciones cartográficas
9. Consolidación del inventario predial”

De las anteriores normas y documentos no se desprende la obligación de hacer visitas a todos los predios involucrados; sin embargo, el hacerlo, no implica ninguna irregularidad.

Esta conclusión conlleva que no tenga vocación de prosperidad el cargo planteado por el apelante, de que debía el ente demandado visitar todos y cada uno de los inmuebles beneficiados con las obras proyectadas y, por tanto, se confirma la posición del *a quo* que así lo concluyó, al negar la aplicación, al caso *sub júdice*, del artículo 41 del Acuerdo 7 de 1987, en relación con el procedimiento de denuncia de predios.

No prospera el cargo.

2. La ejecutoria del acto que asigna la contribución

El glosario de la memoria técnica contiene la siguiente definición de “ejecutoria del acto administrativo”¹⁵:

“Es un fenómeno procesal que va ‘implícito’ en todo acto administrativo, que significa que al día siguiente de su notificación adquiere firmeza y por ello, es obligatorio, condición que está ceñida a la facultad que tiene la Administración de producir los efectos jurídicos del mismo, aún en contra de la voluntad de los administrados.”

El efecto que deriva el demandante de esta definición es que imposibilita la presentación de los recursos en la vía gubernativa y, por ende, viola el derecho de defensa y el debido proceso.

En primer lugar, señala la Sala que el alcance del glosario de términos no es de índole dispositiva sino simplemente de auxilio en la interpretación del documento

¹⁵ Folio 80 cuaderno de primera instancia

técnico y, por tanto, no es un aparte determinante de situaciones y consecuencias jurídicas que afecten directamente derechos de los administrados.

En segundo lugar, esta definición no puede sobreponerse al claro texto del numeral 5.1.2.1. de la misma memoria, que expresamente contempla el recurso de reconsideración contra el acto administrativo de asignación del gravamen, en los siguientes términos:

“5.1.2.1 Discusión

Recurso de Reconsideración. *Es un recurso propio del régimen tributario que procede contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que impongan sanciones o las que ordenen el reintegro de sumas devueltas y demás actos producidos en relación con los impuestos, y de conformidad con el Acuerdo 180 de 2005 en concordancia con el Decreto 807 de 1993, contra los cobros de valorización ordenados en esta oportunidad...”* (subrayado fuera del texto)

Estas dos situaciones hacen que la restringida definición de la ejecutoria del acto administrativo no sea suficiente para determinar la ilegalidad de la memoria técnica y de la resolución mediante la cual se aprobó. Es evidente que el documento objeto de demanda no pretende negar la interposición del recurso de reconsideración, contra los actos individuales que asignen la contribución de valorización, por el contrario, expresamente lo está consagrando en el numeral 5.1.2.1. y, en consecuencia, la definición controvertida no tiene ningún efecto respecto de los derechos de los contribuyentes, que determine su invalidez.

No prospera el cargo.

3. Enuncia el apelante que se presentaron errores en el proceso de cobro de la contribución que dan lugar a la ilegalidad de los actos acusados. Entre tales hechos señala las declaraciones en varios debates en el Concejo de Bogotá en los que se señalaba que el proceso de cobro no atendía los principios de justicia, equidad, eficiencia y progresividad, los informes presentados por los entes de control en los que se mencionan irregularidades en la ejecución del Acuerdo 180 de 2005, los proyectos de acuerdo presentados por varios movimientos políticos que buscaban corregir los defectos del proceso de cobro de la valorización, etc.

Observa la Sala que este punto no es objeto del debate en el presente proceso y menos en esta instancia, dado que no fue planteado oportunamente en el libelo de la demanda y, por tanto, no pudo ser objeto de consideración en la providencia

impugnada, por lo que escapa a los motivos de inconformidad que son procedentes al interponer el recurso de alzada, de conformidad con el artículo 352 del Código de Procedimiento Civil en cuyo parágrafo 1º señala:

“PARÁGRAFO 1o. El apelante deberá sustentar el recurso ante el juez o tribunal que deba resolverlo, a más tardar dentro de la oportunidad establecida en los artículos 359 y 360, so pena de que se declare desierto. Para la sustentación del recurso, será suficiente que el recurrente exprese, en forma concreta, las razones de su inconformidad con la providencia.”
(subrayado fuera del texto)

La inconformidad con la providencia recurrida no puede fundamentarse en hechos o argumentos que no pudo tener en cuenta el funcionario judicial, por cuanto no se pusieron a su consideración en el momento procesal oportuno, en este caso, en la presentación de la demanda. Invalidar una providencia con base en hechos y/o argumentos completamente ajenos al debate procesal suscitado, que dio lugar la decisión judicial impugnada, escapa a la lógica procesal del recurso de apelación. El objetivo del recurso de apelación se describe en el artículo 350 del Código de Procedimiento Civil en los siguientes términos:

*“**Fines de la apelación e interés para interponerla.** El recurso de apelación tiene por objeto que el superior estudie la cuestión decidida en la providencia de primer grado y la revoque o reforme...”*

Se reitera, no puede ser una cuestión decidida aquella que ni siquiera tuvo a su consideración el fallador, cuya providencia se controvierte con el recurso.

Aún, si en gracia de discusión se aceptara que este es un motivo de inconformidad válido por haber sido tema de consideración por parte del *a quo*, tampoco podría prosperar dado que los actos demandados son aquellos que definieron y desarrollaron en forma general la autorización dada por el Acuerdo 180 de 2005 y no aquellos actos particulares que definieron en cada caso individual el monto distribuido de la contribución de valorización, a los cuales se refiere el apelante y cuya irregularidad argumenta en el escrito de la apelación.

No prospera el cargo.

En conclusión, dado que no era perentorio hacer visitas a todos los predios beneficiados con la contribución de valorización, que no se está desconociendo el derecho del contribuyente de interponer el recurso en la vía gubernativa y que los argumentos respecto de los errores del proceso de cobro del gravamen no son tema procesal, no prosperan los cargos contra la sentencia de primera instancia, por lo que se procederá a confirmarla.

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

PRIMERO: CONFÍRMASE la sentencia del 28 de febrero de 2011 proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, dentro del proceso de simple nulidad instaurado en nombre propio por JAIRO CARDOZO SALAZAR contra el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO del Distrito Capital de Bogotá.

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

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

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Presidenta

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

