

**ACTO QUE RESUELVE LA REVOCATORIA DIRECTA - Es demandable cuando incluya situaciones nuevas en relación con los actos objeto de tal recurso / ACTO DEMANDABLE - Es el que contiene decisiones nuevas en relación con los actos definitivos cuya revocatoria se solicita / AGOTAMIENTO DE VIA GUBERNATIVA - No se requiere en el caso de actos que carecen de recursos**

Como los actos acusados modificaron la situación de Incauca S.A. respecto de la liquidación del gravamen que se le impuso en las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, en respuesta a una solicitud que la Administración entendió como de revocación directa, no hay duda de que aquéllos podían ser demandados autónomamente, como lo hizo la actora, porque no fueron producto de la vía gubernativa contra dichas resoluciones, como erradamente lo concluyó el a quo. En efecto, la jurisprudencia y la doctrina han aceptado que es viable demandar los actos que resuelven las solicitudes de revocatoria directa, cuando los mismos incluyan situaciones nuevas de carácter particular y concreto en relación con los actos objeto de dicho recurso extraordinario. Y, como en este caso, las resoluciones acusadas contienen decisiones nuevas en relación con los actos definitivos cuya revocatoria se solicitó, dado que crearon para la actora una situación jurídica distinta a la surgida como consecuencia de las resoluciones que gravaron con la contribución de valorización por beneficio general y local sus predios, son demandables ante esta Jurisdicción. En cuanto a la vía gubernativa en relación con los actos demandados, se advierte que se agotó en los términos de los artículos 62 [1] y 63 del Código Contencioso Administrativo, por tratarse de decisiones que carecen de recursos. Y, frente a la caducidad de la acción, se observa que no operó porque las resoluciones acusadas se notificaron a la actora el 20 de octubre de 1999 y la demanda se presentó el 21 de febrero de 2000, es decir, dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de su notificación (art. 136 [2] Código Contencioso Administrativo). En ese orden de ideas, la demanda contra las resoluciones 5649 y 5650, ambas de 1999, no es inepta, razón por la cual se revocará la sentencia que así lo declaró y, en su lugar, se procederá al estudio de los cargos de la demanda

**FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ARTICULOS 62 Y 63**

**BIEN DE USO PUBLICO - Clasificación / BIEN DE USO PUBLICO POR NATURALEZA - Conformación / HUMEDALES - Concepto y naturaleza jurídica**

Según la jurisprudencia, los bienes de uso público lo son por naturaleza o por destinación jurídica. Y, dada su naturaleza, la ley prevé que son de uso público las aguas que corren por cauces naturales, salvo cuando la vertiente nace y muere dentro de un mismo bien o heredad (artículos 677 del Código Civil, 80 y 81 del Decreto 2811 de 1974), situación que ocurre, en los términos del artículo 81 del citado Decreto, cuando el agua brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad. De acuerdo con la Convención de Ramsar (relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas), firmada en el 2 de febrero de 1971, son humedales “las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”. En relación con la naturaleza jurídica de los humedales, la jurisprudencia de esta Corporación y de la Corte Constitucional son concordantes

en tenerlos como bienes de uso público, dadas sus características y funciones naturales, con excepción de los que nazcan y mueran dentro de una misma heredad o se encuentren en predios de propiedad privada, los cuales se consideran privados, aunque en este caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el fin de conservarlos (artículos 677 del Código Civil y 67 del Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente), evento en el cual se trata de humedales por destinación jurídica.

**FUENTE FORMAL:** CODIGO CIVIL ARTICULO 677; DECRETO 2811 DE 1974 ARTICULOS 80 Y 81

**HUMEDAL - Su calidad de bien privado o público lo determina su naturaleza o su destinación específica / HUMEDAL DE GUAYMARAL - Fue declarado reserva ambiental natural de interés público y patrimonio ecológico / RESERVA NATURAL AMBIENTAL - Lo es el humedal de Guaymaral / ALCALDE MAYOR DE BOGOTÁ - Debe adoptar medidas para la recuperación, preservación y mantenimiento de las áreas forestales**

El hecho de que sobre los inmuebles en los que se encuentra el humedal se haya o no celebrado una compraventa con el Distrito o que los mismos se hayan cedido o no a esta entidad, no es lo que determina la condición de privado o de uso público de un humedal, como lo concluyó el IDU en los actos acusados, sino su naturaleza o su destinación jurídica. El humedal que se encuentra en los lotes de la actora es de uso público por las dos circunstancias mencionadas. En efecto, además de que no nace y muere dentro de los predios de Incauca S.A., sino que está contenido en varias heredades, según se probó en el proceso, el humedal de Guaymaral fue declarado junto con los demás que forman parte de la Sabana de Bogotá, como reserva ambiental natural, de interés público y patrimonio ecológico de la ciudad por el Acuerdo 19 de 1994 del Concejo de Bogotá (art.1), de conformidad con las demarcaciones que establece el Acuerdo 6 de 1990, efectuadas por la entidad competente. Dispuso también el mencionado Acuerdo 19 de 1994 (art. 1 [par.]) que el sistema de sustentación hidrográfica de los humedales y las áreas oferentes que conforman las cuencas de tributación de agua de los mismos, constituye un área forestal protectora y un ecosistema de importancia ambiental de conformidad con la Ley 99 de 1993, y ordenó al Alcalde Mayor de Bogotá que adoptara las medidas pertinentes para la plena recuperación, preservación y mantenimiento de las respectivas áreas y cuerpos de agua, de acuerdo con la Constitución y la Ley, para lo cual se le concedió un término no mayor a ciento ochenta días (art. 2).

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 19 DE 1994 ARTICULO 1 DEL CONCEJO DE BOGOTÁ; LEY 99 DE 1993

**HUMEDAL - No pierde tal naturaleza por el hecho que su titularidad no esté a nombre de la Nación / ZONAS DE USO PUBLICO EN DESARROLLO - Comprende entre otras las rondas o áreas forestales protectoras / BIEN DE USO PUBLICO - La sola afectación es suficiente para considerarlo como de uso público / HUMEDAL DE GUAYMARAL - Según el POT del Distrito es un parque ecológico distrital**

La afectación de uso público que recae sobre el humedal que se encuentra en los inmuebles de la actora no se pierde por el hecho de que la titularidad jurídica de los mismos no esté en cabeza de la Nación, pues, además, de que no existe ninguna disposición legal que respalde tal exigencia, se trata de una circunstancia

que, con se vio, no es la determinante para el uso o destinación de un predio. Por ello, el Acuerdo 6 de 1990 (art. 72), preveía la existencia de zonas de uso público en desarrollo, objeto de legalización de barrios, asentamientos o desarrollos ilegales o clandestinos, aun cuando no hubieran sido cedidas o entregadas al Distrito ni destinadas a tales fines, como las destinadas a vías, zonas verdes de uso público, equipamiento comunal público y a la ronda o Área Forestal Protectora en ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales que figuren como tales en los planos adoptados como parte integrante de los actos administrativos de tales legalizaciones o desarrollos. Lo anterior significa que a nivel distrital, la sola afectación de los predios como de uso público es suficiente para considerarlos de tal naturaleza, calidad que no se modifica por el hecho de que la Administración Distrital no haya hecho uso de los mecanismos previstos en la ley para adquirirlos. Además, los humedales hacen parte de las zonas que la Ley 99 de 1993 [61] declaró como de interés ecológico nacional, lo cual fue corroborado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito adoptado mediante el Decreto 619 de 2000 que declaró, entre otros humedales, el de Guaymaral, como parque ecológico distrital, áreas que junto con los santuarios distritales de flora y fauna y las reservas forestales distritales hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital (artículos 15, modificado por el Decreto Distrital 469 de 2003 [79], y 18 ib.).

**FUENTE FORMAL:** ACUERDO 6 DE 1990 ARTICULO 72 DEL CONCEJO DE BOGOTA; LEY 99 DE 1993 ARTICULO 61

**MATRICULA INMOBILIARIA - No se requiere para acreditar la naturaleza de uso público de un bien / CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Excluye a los bienes de uso público de que trata el artículo 677 del Código Civil / BIEN DE USO PUBLICO - No puede estar gravado con contribución de valorización / EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO DE BOGOTA - Es la encargada de la acotación y demarcación del terreno de los humedales**

No es válido, entonces, exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, pues, de lo expuesto se concluye que, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional. Así las cosas, la interpretación que debe darse al artículo 50 del Acuerdo 7 de 1987, que excluye de la contribución de valorización los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil, debe atender al tipo de utilización asignado al bien y no a la titularidad jurídica del mismo, pues, se trata de un beneficio fiscal establecido, precisamente, en virtud de su especial destinación al uso público. En ese orden de ideas, como según el párrafo de la disposición mencionada la exención sólo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la ley, procede anular las disposiciones nuevas de los actos acusados que, mediante revocatorias directas, modificaron la situación de Incauca S.A. respecto de la liquidación de la contribución que se le impuso en las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, únicamente en cuanto gravaron con ella la parte de los bienes de la actora afectados por el humedal de Guaymaral, por ser de uso público. Lo anterior, porque la prueba pericial que se decretó en primera instancia para establecer las características locales de los humedales y de los inmuebles de la actora y determinar si existían dichas divergencias, no se pronunció sobre el último aspecto en mención. En consecuencia, conforme se anunció, se determinará la contribución de valorización que corresponde pagar a la actora, previa anulación de los numerales de los actos acusados que gravaron las áreas identificadas con el uso 6320 suburbano de preservación hidrográfica, por cuanto éstas corresponden a las

zonas afectadas por el humedal que están exentas de la contribución por ser de uso público,

**FUENTE FORMAL: CODIGO CIVIL ARTICULO 674**

**CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION CUARTA**

**Consejero ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ**

Bogotá, D.C., veintiséis (26) de octubre de dos mil nueve (2009)

**Radicación número: 25000-23-27- 000-2000-00444-03(15266)**

**Actor: INCAUCA REFINERÍA DE COLOMBIA S.A. - INCAUCA S.A.**

**Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU Y OTROS**

**FALLO**

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 25 de noviembre de 2004, por la cual el Tribunal Administrativo de Cundinamarca se inhibió de fallar de fondo la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de **Incauca Refinería de Colombia S.A. - Incauca S.A.** contra las resoluciones por las cuales el **Instituto de Desarrollo Urbano - IDU** modificó los actos que fijaron la contribución de valorización a unos predios de su propiedad.

**ANTECEDENTES**

Mediante Resolución 260 de 3 de septiembre de 1993 el **IDU** asignó la contribución de valorización por **beneficio general** a los predios de la zona de influencia del Plan de Obras Viales 1993-1995 ubicados en el sector de Suba. Por Resolución 642 de 19 de noviembre de 1993 el **IDU** adicionó la 260 para incluir los predios suburbanos de la localidad; en consecuencia, se asignó la contribución a los predios de **Cultivadores Asociados de Candelaria**, sociedad absorbida por **Ingenio del Cauca S.A.**, con las siguientes características:

|                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| Numeral                | <b>8928</b>                 |
| Dirección real         | PTE LOTE CASABLANCA PALERMO |
| Cédula catastral       | SB R 12823                  |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180556                 |
| Área gravada           | 102.891.1 M <sup>2</sup>    |

|                        |              |                                     |      |   |             |
|------------------------|--------------|-------------------------------------|------|---|-------------|
| Grado de beneficio     | 3            |                                     |      |   |             |
| Estrato                | 0            |                                     |      |   |             |
| Uso                    | 6320         | Suburbano preservación hidrográfica |      |   |             |
| <b>Contribución</b>    |              | <b>\$2.296.529</b>                  |      |   |             |
| <br>                   |              |                                     |      |   |             |
| Numeral                | <b>8511</b>  |                                     |      |   |             |
| Dirección real         |              | CASABLANCA PALERMO                  |      |   |             |
| Cédula catastral       | SB R 845     |                                     |      |   |             |
| Matrícula inmobiliaria |              | 050-0180385                         |      |   |             |
| Área gravada           |              | 23.400.0 M <sup>2</sup>             |      |   |             |
| Grado de beneficio     | 3            |                                     |      |   |             |
| Estrato                | 0            |                                     |      |   |             |
| Uso                    | 6320         | Suburbano preservación hidrográfica |      |   |             |
| <b>Contribución</b>    |              | <b>\$522.288</b>                    |      |   |             |
| <br>                   |              |                                     |      |   |             |
| Numeral                | <b>9494</b>  |                                     |      |   |             |
| Dirección real         |              | CUENTA CORRIDA                      |      |   |             |
| Cédula catastral       | SB PTE 845   |                                     |      |   |             |
| Matrícula inmobiliaria |              | 00000000                            |      |   |             |
| Área gravada           |              | 29.211.0 M <sup>2</sup>             |      |   |             |
| Grado de beneficio     | 3            |                                     |      |   |             |
| Estrato                | 0            |                                     |      |   |             |
| Uso                    | 6200         | Suburbano transición                |      |   |             |
| <b>Contribución</b>    |              | <b>\$3.006.104</b>                  |      |   |             |
| <br>                   |              |                                     |      |   |             |
| Numeral                | <b>8927</b>  |                                     |      |   |             |
| Dirección real         |              | PTE                                 | LOTE | B | PALERMO HDA |
| CASABLANCA             |              |                                     |      |   |             |
| Cédula catastral       | SB R 12822   |                                     |      |   |             |
| Matrícula inmobiliaria |              | 050-0180556                         |      |   |             |
| Área gravada           |              | 15.555.0 M <sup>2</sup>             |      |   |             |
| Grado de beneficio     | 3            |                                     |      |   |             |
| Estrato                | 0            |                                     |      |   |             |
| Uso                    | 6320         | Suburbano preservación hidrográfica |      |   |             |
| <b>Contribución</b>    |              | <b>\$347.188</b>                    |      |   |             |
| <br>                   |              |                                     |      |   |             |
| Numeral                | <b>9664</b>  |                                     |      |   |             |
| Dirección real         |              | CUENTA CORRIDA                      |      |   |             |
| Cédula catastral       | SB PTE 12822 |                                     |      |   |             |
| Matrícula inmobiliaria |              | 000000                              |      |   |             |
| Área gravada           |              | 163.616.0 M <sup>2</sup>            |      |   |             |
| Grado de beneficio     | 3            |                                     |      |   |             |
| Estrato                | 0            |                                     |      |   |             |
| Uso                    | 6200         | Suburbano transición                |      |   |             |
| <b>Contribución</b>    |              | <b>\$16.837.723</b>                 |      |   |             |

La actora adquirió los predios con matrículas inmobiliarias 50N 180385 (Lote 1 / Registro Catastral SB-R845), 180384 (Lote 2 / Registro Catastral SB-R12823), y 180556 (Lote 3 / Registro Catastral SB-R12822), ubicados en el sector de

Guaymaral, por compra que de los mismos hizo al **Ingenio del Cauca S.A.** mediante Escritura 850 de 26 de marzo de 1997 de la Notaría Tercera de Palmira - Valle (fl. 87 Cdo. 5).

Por Resolución 2500 de 30 de julio de 1997 el **IDU** asignó la contribución de valorización por **beneficio local** para las obras de la zona del Eje 1, conforme al Acuerdo 25 de 29 de diciembre de 1995, entre otros predios, a los identificados así:

|                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| Numeral                | <b>233881</b>               |
| Dirección real         | PTE LOTE CASABLANCA PALERMO |
| Cédula catastral       | SB R 12823                  |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180556                 |
| Área gravada           | 17.650.5 M <sup>2</sup>     |
| Estrato                | 5                           |
| Uso                    | 6200 Suburbano transición   |
| Grado de beneficio     | 2                           |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$3.412.277</b>          |

|                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| Numeral                | <b>233936</b>             |
| Dirección real         | CUENTA CORRIDA            |
| Cédula catastral       | SB PTE 845                |
| Matrícula inmobiliaria | 0000000                   |
| Área gravada           | 54.630.0 M <sup>2</sup>   |
| Estrato                | 5                         |
| Uso                    | 6200 Suburbano transición |
| Grado de beneficio     | 2                         |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$10.561.326</b>       |

El 26 de mayo de 1999, en ejercicio del derecho de petición, la actora solicitó al **IDU** que le certificara los valores pagados por contribución de valorización en relación con los mencionados bienes; que le devolviera, con intereses, las sumas pagadas por ese concepto y que suspendiera cualquier acción de cobro en su contra por las obligaciones derivadas de la valorización.

El **IDU** interpretó la petición como una solicitud de revocación directa y mediante la Resolución 5650 de 14 de octubre de 1999 confirmó el numeral 8928 de la Resolución 642 de 1993 y modificó los numerales 8511, 9494, 8927 y 9664 de ésta, en cuanto a las áreas gravadas según la zona afectada por el humedal, los usos, el grado de beneficio y el valor de la contribución de valorización por **beneficio general** a pagar, así:

|         |             |
|---------|-------------|
| Numeral | <b>8511</b> |
|---------|-------------|

|                        |  |
|------------------------|--|
| Dirección real         | CASABLANCA PALERMO                       |
| Cédula catastral       | SB R 845 1/2                             |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180385                              |
| Área                   | 9.620.4 M <sup>2</sup>                   |
| Grado de beneficio     | 3  |
| Estrato                | 0  |
| Uso                    | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$214.727</b>                         |
| <b>Numeral</b>         | <b>9494</b>                              |
| Dirección real         | CASABLANCA PALERMO 1                     |
| Cédula catastral       | SB R 845 2/2                             |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180385                              |
| Área                   | 40.991.4 M <sup>2</sup>                  |
| Grado de beneficio     | 3  |
| Estrato                | 0  |
| Uso                    | 6200 Suburbano transición                |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$4.218.425</b>                       |
| <b>Numeral</b>         | <b>8927</b>                              |
| Dirección real         | PTE LOTE B PALERMO HDA                   |
| CASABLANCA             |  |
| Cédula catastral       | SB R 12822 1/2                           |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180384                              |
| Área                   | 12.069.7 M <sup>2</sup>                  |
| Grado de beneficio     | 3  |
| Estrato                | 0  |
| Uso                    | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$269.396</b>                         |
| <b>Numeral</b>         | <b>9664</b>                              |
| Dirección real         | PTE LOTE B PALERMO HDA                   |
| CASABLANCA             |  |
| Cédula catastral       | SB R 12822 2/2                           |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180384                              |
| Área                   | 307.097.2 M <sup>2</sup>                 |
| Grado de beneficio     | 3  |
| Estrato                | 0  |
| Uso                    | 6200 Suburbano transición                |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$31.603.373</b>                      |

Y, a través de la Resolución 5649 de la misma fecha, el **IDU** modificó la Resolución 2500 de 1997, entre otros aspectos, en cuanto a las áreas gravadas, los usos y el valor de la contribución de valorización por **beneficio local** a pagar, así:

|                        |                             |
|------------------------|-----------------------------|
| <b>Numeral</b>         | <b>233881</b>               |
| Dirección real         | PTE LOTE CASABLANCA PALERMO |
| Cédula catastral       | SB R 12823                  |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180556                 |

|                     |  |
|---------------------|--|
| Área gravada        | 50.549.0 M <sup>2</sup>                  |
| Estrato             | 0  |
| Uso                 | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| Grado de beneficio  | 2  |
| <b>Contribución</b> | <b>\$4.071.820</b>                       |

|                        |  |
|------------------------|--|
| Numeral                | <b>4029144</b>                           |
| Dirección real         | CASABLANCA PALERMO                       |
| Cédula catastral       | SB R 845 1/2                             |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180385                              |
| Área                   | 5.638.9 M <sup>2</sup>                   |
| Estrato                | 0  |
| Uso                    | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| Grado de beneficio     | 2  |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$454.224</b>                         |

|                        |                           |
|------------------------|---------------------------|
| Numeral                | <b>4029145</b>            |
| Dirección real         | CASABLANCA PALERMO 1      |
| Cédula catastral       | SB R 845 2/2              |
| Matrícula inmobiliaria | 050-0180385               |
| Área                   | 11.924.9 M <sup>2</sup>   |
| Estrato                | 0                         |
| Uso                    | 6200 Suburbano transición |
| Grado de beneficio     | 2                         |
| <b>Contribución</b>    | <b>\$2.305.377</b>        |

#### **LA DEMANDA**

**Incauca Refinería de Colombia S.A. - Incauca S.A.**, solicitó anular las resoluciones 5649 y 5650, ambas de 14 de octubre de 1999, mediante las cuales el **IDU** modificó la contribución de valorización por beneficio general y local asignada a unos predios suyos localizados en Guaymaral. Como restablecimiento del derecho, pidió que se condenara al **IDU** a:

- Delimitar e identificar qué parte de los inmuebles es de uso público, conforme a la Resolución 033 de 1991 de la Junta Directiva de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - EAAB;

- Liquidar la contribución por beneficio general y local, sin intereses de mora u otros cargos adicionales, dado que la falta de pago de la misma se debió a errores en el cobro imputables al **IDU**, lo que ha impedido efectuar el pago correcto del tributo;

- Devolver las sumas canceladas en exceso por valorización y pagar, por

daño emergente, la pérdida del poder adquisitivo del dinero entre el pago y la devolución y, por lucro cesante, los intereses comerciales causados entre las mencionadas fechas;

- Pagar las costas y gastos del proceso.

El concepto de violación lo desarrolló en dos cargos, así:

#### **1.- Falsa motivación por error de derecho:**

La motivación de los actos acusados infringió los artículos 35 del Código Contencioso Administrativo; 63 y 102 de la Constitución Política; 674 y siguientes del Código Civil; 47 del Decreto Ley 2811 de 1974 y la Resolución 033 de 1991 de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, en cuanto calificó erradamente la naturaleza jurídica de los inmuebles de la actora sobre los cuales debía recaer la contribución, lo que generó un cobro irregular e indebido de ésta.

El **IDU** interpretó sesgadamente el concepto de humedales de propiedad privada contenido en la consulta 642 proferida por el Consejo de Estado el 28 de octubre de 1994, pues, el humedal que afecta los predios de la actora no es privado sino de uso público, porque no está contenido en una misma heredad, toda vez que afecta a varias fincas aledañas.

La calificación de bien de uso público del humedal no debe necesariamente provenir de un acto de adquisición de la Nación, pues, contrario a lo afirmado por el **IDU**, el bien adquiere esa calidad por su condición de humedal.

El ajuste efectuado en los actos acusados no es correcto, porque las áreas de los terrenos afectados y no afectados por el humedal no corresponde a la delimitación que del mismo hizo la Resolución 033 de 1991 de la EAAB.

Por la equivocada interpretación de las normas y la jurisprudencia sobre el tratamiento de los humedales, el **IDU** ha insistido en el cobro de tributos sobre la porción del bien afectada por el humedal. Y, respecto de la parte no afectada, ha aplicado incorrectamente los coeficientes que califican las características de los predios para distribuir la contribución, debido a que los terrenos afectados no están debidamente identificados.

## 2.- Falsa motivación por error de hecho:

La motivación de los actos demandados violó los artículos 35 del Código Contencioso Administrativo, 141 del Acuerdo 6 de 1990 del Concejo de Bogotá, la Resolución 033 de 1991 y la Instrucción Administrativa 022 de 1995 de la Superintendencia de Notariado y Registro que ordena a los notarios abstenerse de registrar cualquier acto sobre los humedales, por las siguientes razones:

El **IDU** vulneró el artículo 35 del C.C.A., porque la sustentación de las resoluciones acusadas no obedeció a circunstancias de hecho reales respecto de las condiciones físicas de los predios sobre los cuales debía cobrar el tributo.

En efecto, los actos demandados reconocen la existencia de errores e imprecisiones en el cálculo de las áreas sujetas al cobro de la contribución, por lo que prevalida de la facultad de revocar sus propios actos, el **IDU** delimitó las porciones de los predios afectadas por el humedal para cambiar el grado de beneficio y el coeficiente de distribución de la contribución, delimitación que no corresponde a las dimensiones reales de los inmuebles conforme a los levantamientos topográficos efectuados conjuntamente con la EAAB que se consignaron en la Escritura Pública 1007 de 23 de septiembre de 1999 de la Notaría 17 de Bogotá, en la que la actora englobó los tres lotes de su propiedad y los dividió en dos, así: uno denominado Lote A, con área de 344.106,39 M2, afectada totalmente por el humedal (50N 20333376) y, el Lote B, con área de 129.794,08 M2, no afectada por el mismo (50N 20333377).

Las inconsistencias en el cálculo han generado cobros injustificados e indeterminación en el valor de la contribución que le corresponde pagar.

## CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El **IDU** pidió que se negaran las peticiones de la demanda con base en argumentos que pueden sintetizarse, así:

La entidad no es la llamada a cumplir las pretensiones, pues, entre sus funciones no están las de establecer limitaciones al espacio público ni demarcar el terreno para el acotamiento de las rondas de los ríos, embalses, lagunas,

quebradas y canales del Distrito Capital. La petición de que se devuelva con intereses lo pagado por valorización es infundada, porque la actora no ha pagado, al punto que está en mora de cancelar la contribución por beneficio local desde que ésta se hizo exigible.

Con los planteamientos sobre falsa motivación por error de derecho la actora pretende sustentar situaciones generales e imprecisas sobre los actos impugnados, dado que enuncia como violadas múltiples disposiciones pero no precisa en qué consiste su violación; además, los actos acusados se ajustan a la legalidad y a la jurisprudencia.

Los argumentos de la demanda carecen de respaldo probatorio en cuanto a la falsa motivación por error de hecho, pues, del contenido de las resoluciones demandadas no surgen los presuntos errores en que éstas habrían incurrido.

El concepto técnico emitido previa expedición de los actos acusados, concluyó que las áreas afectadas por el humedal de Guaymaral son privadas, porque no existe ningún documento que compruebe su cesión al Distrito ni negociación en curso sobre las mismas.

En cuanto a la contribución por beneficio local, los predios con cédulas catastrales SB R 12823 y 845 fueron gravados por estar dentro de la zona de influencia del Eje 1, por lo que al hacer el montaje cartográfico de los planos del sector se calculó el área a gravar de cada predio. Respecto de la valorización por beneficio general, se revisó la asignación mediante análisis cartográfico del plano del sector, se hizo el cálculo de áreas en el plano de la EAAB y fue necesario gravar correctamente los predios porque existían diferencias entre las áreas.

Propuso la excepción de inepta demanda, la cual sustentó, así:

La acción estaba caducada cuando se presentó la demanda; no se agotó la vía gubernativa respecto de los actos acusados, a pesar de que se citó al apoderado de la actora para que se notificara de la Resolución 5650 de 1999; tampoco aportó las normas de alcance local que invocó como violadas ni solicitó su aporte al proceso; dejó de individualizar los hechos en que debía fundarse la declaratoria de nulidad solicitada y omitió los fundamentos de derecho de la misma; no incluyó en la cuantía la suma que reclama como liquidación de la

devolución ni del daño emergente y el lucro cesante que pidió.

### **LA SENTENCIA APELADA**

El Tribunal declaró probada la excepción de inepta demanda y se inhibió para fallar el fondo del asunto, por las siguientes razones:

Como la Resolución 5649 de 1999 modificó la 2500 de 1997 y la 5650, también de 1999, modificó la 642 de 1993, era menester que se demandara tanto el acto principal como el que lo modificó, en aplicación del artículo 138 del Código Contencioso Administrativo, pues, el estudio de legalidad debe abarcar los actos de liquidación o determinación del tributo y los que los modificaron o confirmaron, dado que no es lógico que se retire del ámbito jurídico el acto modificador pero que se mantenga el modificado.

### **RECURSO DE APELACIÓN**

La actora solicitó que se revocara la sentencia por las razones que siguen:

La demanda no es inepta, porque enuncia las pretensiones clara y separadamente, conforme al artículo 138 del Código Contencioso Administrativo.

La sentencia aplicó indebidamente el inciso 3 de dicho artículo, pues, no se requería demandar las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, dado que las resoluciones 5649 y 5650 de 1999, constituyen una actuación administrativa autónoma e independiente, toda vez que fueron producto de la respuesta al derecho de petición y no de la vía gubernativa contra los primeros actos citados.

Y, contrario a lo que sostuvo el **IDU**, en el sentido de que podía revisar y volver a resolver sobre asuntos sobre lo que ya había decidido en relación con derechos adquiridos y situaciones jurídicas particulares y concretas, no es cierto que **Incauca S.A.** hubiera dado el consentimiento expreso y escrito que facultara al Instituto para modificar las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997.

Los actos acusados, además de no dar respuesta de fondo a la petición de la actora, no indicaron los recursos que procedían en vía gubernativa, por lo que la única forma de controvertirlos es ante esta Jurisdicción.

## ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La actora reiteró los argumentos de la demanda y adujo:

El **IDU** ha cobrado la valorización por beneficio general y local sobre la totalidad de los inmuebles con cédulas catastrales SB R 12823, SB R 845 1/2 y SB R 845 2/2 y, con el fin de sustentar el cobro, se niega a reconocer que la zona de los predios afectada por el humedal de Guaymaral es de uso público.

Dicha entidad no le puede exigir la presentación de los documentos que acreditan el dominio del Estado sobre el bien afectado para excluirlo del gravamen porque según la jurisprudencia de la Corte Constitucional (Sentencia T-577130 de 2002), la condición de bien de uso público del humedal surge de su naturaleza misma y no de un título precedente.

Previa autorización de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá - E.A.A.B., **Incauca** englobó los predios de su propiedad en Guaymaral y los dividió en dos lotes, uno libre de afectación denominado Lote A (área 344.106,39 mts.2 y matrícula inmobiliaria 50N-20333376) y, el otro, afectado totalmente por el humedal, identificado como Lote B (área 129.794.08 mts.2 y matrícula 50N-20333377), según consta en escrituras públicas 1007 de 23 de septiembre de 1999 y 354 de 7 de mayo de 2007, ambas de la Notaría 17 de Bogotá.

Y que, por ende, el cobro injustificado del gravamen recae sobre el lote B, lo que ha generado enriquecimiento sin causa para el **IDU** y empobrecimiento correlativo para la actora.

En relación con las excepciones, pidió desestimarlas por las siguientes razones:

No hubo falta de agotamiento de la vía gubernativa respecto de los actos acusados, porque el **IDU** no le dio la oportunidad de agotarla, pues, no le indicó los recursos que procedían contra los mismos.

No operó la caducidad de la acción porque el término para que ella se produzca se interrumpe desde la presentación de la demanda y no desde el auto

que la admite, como lo interpreta el apoderado del **IDU**.

La demandada reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda y añadió que los argumentos según los cuales la demanda es producto de derechos de petición supuestamente no resueltos en los actos acusados, carece de sustento sustancial y procedimental al pretender desvirtuar, con manifestaciones refutables frente a actuaciones que no fueron controvertidas y que no pueden ser aprovechadas por no haber sido debatidas, la ineficaz e inepta acción instaurada.

El Ministerio Público no emitió concepto.

### **CONSIDERACIONES**

En los términos de la apelación, se analizará si la demanda contra las resoluciones 5649 y 5650, ambas de 14 de octubre de 1999, mediante las cuales el **IDU** modificó la contribución de valorización por beneficio local y general asignada a unos predios de la actora, es inepta, como lo concluyó el *a quo*, porque no se demandaron las resoluciones 2500 de 1997 y 642 de 1993 que, en su orden, impusieron y liquidaron dichos tributos, o si, por el contrario, no se requería demandarlas por ser los acusados actos nuevos, producto del derecho de petición, como lo aduce la actora.

A través de las resoluciones 642 de 19 de noviembre de 1993 y 2500 de 30 de julio de 1997, el **IDU** gravó con contribución de valorización por beneficio general y local, respectivamente, unos predios de la actora ubicados en Guaymaral. En el expediente no hay prueba del agotamiento de la vía gubernativa en relación con estos actos.

El 26 de mayo de 1999, en ejercicio del derecho de petición, la actora solicitó al **IDU** que le certificara los valores pagados por contribución de valorización en relación con los mencionados bienes; que le devolviera, con intereses, las sumas pagadas por ese concepto y que suspendiera cualquier acción de cobro en su contra por las obligaciones derivadas de la valorización.

Como fundamento de su solicitud, adujo que una parte de los bienes gravados es de uso público porque está dentro de la acotación del humedal de Guaymaral, conforme a la demarcación que de éste hizo la Empresa de Acueducto y

Alcantarillado de Bogotá en la Resolución 033 de 1991, por lo que el cobro de la contribución es ilegal y le ha ocasionado detrimento patrimonial injustificado.

La Administración interpretó la petición como una solicitud de revocación directa y la resolvió mediante las resoluciones 5649 y 5650, ambas de 14 de octubre de 1999, en las que modificó los actos de asignación de la contribución en cuanto a las áreas gravadas, los usos (en beneficio local) y el valor a pagar. En efecto, en las citadas resoluciones 5649 y 5650, el **IDU** puso de presente que aunque los actos de asignación estaban ejecutoriados, hacía uso de su potestad de revisar y decidir sobre cuestiones ya resueltas conforme a lo dispuesto en el artículo 73 del Código Contencioso Administrativo (fls. 40 a 56 cdno. del Tribunal).

Y, aunque estas resoluciones se notificaron al apoderado de **Incauca S.A.** (fls. 47 y 56 vto.), hecho que la actora no controvierte, en ellas no se indicó que en su contra procedieran los recursos de la vía gubernativa, lo cual atiende precisamente al hecho de que el **IDU** consideró que tramitaba una solicitud de revocación directa.

No se analizará si la actora dio o no su consentimiento en los términos del citado artículo 73 del Código Contencioso Administrativo para que, en ejercicio de la facultad de revocación directa, la Administración modificara las referidas resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, dado que la demandante sólo vino a proponer este hecho en el recurso de apelación, oportunidad que no se instituyó para enmendar o adicionar la demanda, pues, en ésta nada se dijo al respecto.

En consecuencia, como los actos acusados modificaron la situación de **Incauca S.A.** respecto de la liquidación del gravamen que se le impuso en las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, en respuesta a una solicitud que la Administración entendió como de revocación directa, no hay duda de que aquéllos podían ser demandados autónomamente, como lo hizo la actora, porque no fueron producto de la vía gubernativa contra dichas resoluciones, como erradamente lo concluyó el *a quo*.

En efecto, la jurisprudencia y la doctrina han aceptado que es viable demandar los actos que resuelven las solicitudes de revocatoria directa, cuando

los mismos incluyan **situaciones nuevas** de carácter particular y concreto en relación con los actos objeto de dicho recurso extraordinario<sup>1</sup>.

Y, como en este caso, las resoluciones acusadas contienen **decisiones nuevas** en relación con los actos definitivos cuya revocatoria se solicitó, dado que crearon para la actora una situación jurídica distinta a la surgida como consecuencia de las resoluciones que gravaron con la contribución de valorización por beneficio general y local sus predios, son demandables ante esta Jurisdicción<sup>2</sup>.

En cuanto a la vía gubernativa en relación con los actos demandados, se advierte que se agotó en los términos de los artículos 62 [1] y 63 del Código Contencioso Administrativo, por tratarse de decisiones que carecen de recursos.

Y, frente a la caducidad de la acción, se observa que no operó porque las resoluciones acusadas se notificaron a la actora el 20 de octubre de 1999 (fls. 47 y 56 vuelto) y la demanda se presentó el 21 de febrero de 2000, es decir, dentro de los cuatro (4) meses contados a partir del día siguiente al de su notificación (art. 136 [2] Código Contencioso Administrativo).

En ese orden de ideas, la demanda contra las resoluciones 5649 y 5650, ambas de 1999, no es inepta, razón por la cual se revocará la sentencia que así lo declaró y, en su lugar, se procederá al estudio de los cargos de la demanda, así:

Una parte del debate se contrae a determinar si los inmuebles de la actora, objeto de la contribución de valorización por beneficio general y local, se encuentran gravados con dicho tributo por ser humedales privados o si, por el contrario, están exentos del mismo por ser humedales de uso público.

Respecto de las exenciones a la contribución de valorización en el Distrito Capital, el Acuerdo 7 de 1987 *“por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”*, dispone:

*“Art. 104. **Exenciones:** En el Distrito Especial de Bogotá no habrá*

---

<sup>1</sup> Sección Cuarta, sentencias de 29 de junio de 2006 (Exp.14162) y de 1 de octubre de 2009 (Exp. 17218), C.P. Héctor J. Romero Díaz.

<sup>2</sup> Sección Cuarta, sentencia de 22 de septiembre de 2004, Exp. 13335, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

*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 gravarán con las contribuciones que se causen con motivo de la construcción de obras de interés público ordenadas por el sistema de valorización”.*

Y, conforme al artículo 50 *ibídem* “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”, exención que según el parágrafo de la misma disposición sólo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la ley.

En los actos acusados el **IDU** concluyó, previo estudio técnico y visita al Departamento de Bienes Raíces de la E.A.A.B., que las áreas afectadas por el humedal de Guaymaral para los predios con cédulas SBR 12823 (Lote 2 - matrícula 180556) y SBR 845 (Lote 1 - matrícula 180385) son de carácter privado, porque no hay escritura o documento de cesión de las mismas al Distrito Capital, razón por la cual decidió imponerles la contribución por beneficio general y local<sup>3</sup>.

Por su parte, en la demanda se aduce que el humedal es de uso público no sólo porque no está contenido en una misma heredad, dado que afecta a varias fincas aledañas, sino porque la calificación de uso público la adquiere por su misma condición de humedal sin que deba mediar un acto de adquisición del bien por parte de la Nación.

Según la jurisprudencia, los bienes de uso público lo son por naturaleza o por destinación jurídica<sup>4</sup>. Y, dada su naturaleza, la ley prevé que son de uso público las aguas que corren por cauces naturales, salvo cuando la vertiente nace y muere dentro de un mismo bien o heredad (artículos 677 del Código Civil, 80 y 81 del Decreto 2811 de 1974), situación que ocurre, en los términos del artículo 81 del citado Decreto, cuando el agua brota naturalmente a su superficie y se

---

<sup>3</sup> Para el efecto, dijo basarse en la Consulta 642 de 28 de octubre de 1994, en la que el Consejo de Estado precisó que las negociaciones o acciones que el Distrito podría adelantar cuando exista un derecho privado sobre un área contentiva de un humedal, adquirida o consolidada conforme a la ley, para garantizar que ella se destine a sus fines naturales, esto es, para hacer prevalecer la función ecológica de los humedales, son: compraventa directa con los propietarios (Decreto 2811 de 1974 [69] y Ley 80 de 1993 [24]); expropiación; limitación de la propiedad privada o declaratoria de reserva ecológica o ambiental (Decreto 2811 de 1974 [47] y [67]; Ley 99 de 1993 [65] y Decreto 1421 de 1993 [12-12]).

<sup>4</sup> Cfr. sentencia de 28 de julio de 1987, Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil.

evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad<sup>5</sup>.

De acuerdo con la Convención de Ramsar (relativa a los humedales de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas), firmada en el 2 de febrero de 1971<sup>6</sup>, son humedales *“las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural y artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros”*.

En relación con la naturaleza jurídica de los humedales, la jurisprudencia de esta Corporación<sup>7</sup> y de la Corte Constitucional<sup>8</sup> son concordantes en tenerlos como **bienes de uso público**, dadas sus características y funciones naturales, con excepción de los que nazcan y mueran dentro de una misma heredad o se encuentren en predios de propiedad privada, los cuales se consideran privados, aunque en este caso la función social y ecológica de la propiedad permite a la autoridad competente imponer limitaciones con el fin de conservarlos (artículos 677 del Código Civil y 67 del Decreto 2811 de 1974 - Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente), evento en el cual se trata de humedales por destinación jurídica.

En consecuencia, el hecho de que sobre los inmuebles en los que se encuentra el humedal se haya o no celebrado una compraventa con el Distrito o que los mismos se hayan cedido o no a esta entidad, no es lo que determina la condición de privado o de uso público de un humedal, como lo concluyó el **IDU** en los actos acusados, sino su naturaleza o su destinación jurídica.

El humedal que se encuentra en los lotes de la actora es de uso público por

---

<sup>5</sup> “Artículo 80º.- Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público”.

“Artículo 81º.- De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad”.

<sup>6</sup> Modificada por el Protocolo de París el 3 de diciembre de 1982 y por las enmiendas de Regina del 28 de mayo de 1987, en el marco de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- y aprobada por Colombia mediante la Ley 357 del 21 de enero de 1997.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, consulta 642 de 28 de octubre de 1994, C. P., doctor Javier Henao Hidrón.

<sup>8</sup> T-572 de 1994, M. P., doctor Alejandro Martínez Caballero.

las dos circunstancias mencionadas. En efecto, además de que no nace y muere dentro de los predios de **Incauca S.A.**, sino que está contenido en varias heredades, según se probó en el proceso<sup>9</sup>, el humedal de Guaymaral fue declarado junto con los demás que forman parte de la Sabana de Bogotá<sup>10</sup>, como reserva ambiental natural, de interés público y patrimonio ecológico de la ciudad por el Acuerdo 19 de 1994 del Concejo de Bogotá (art.1), de conformidad con las demarcaciones que establece el Acuerdo 6 de 1990, efectuadas por la entidad competente.

Dispuso también el mencionado Acuerdo 19 de 1994 (art. 1 [par.]) que el sistema de sustentación hidrográfica de los humedales y las áreas oferentes que conforman las cuencas de tributación de agua de los mismos, constituye un área forestal protectora y un ecosistema de importancia ambiental de conformidad con la Ley 99 de 1993, y ordenó al Alcalde Mayor de Bogotá que adoptara las medidas pertinentes para la plena recuperación, preservación y mantenimiento de las respectivas áreas y cuerpos de agua, de acuerdo con la Constitución y la Ley, para lo cual se le concedió un término no mayor a ciento ochenta días (art. 2).

La declaratoria de reserva ambiental natural, de interés público y patrimonio ecológico de la ciudad de los humedales del Distrito Capital se fundó en el Código de Recursos Naturales (Decreto 2811 de 1974 [47])<sup>11</sup>, en la Ley 99 de 1993 [65-2]<sup>12</sup> y en el Decreto 1421 de 1993 [12-7]<sup>13</sup>, como lo precisó la Sección Primera

---

<sup>9</sup> Así consta en el plano de delimitación de la zona de ronda del humedal de Guaymaral elaborado por la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá, conforme a la Resolución 033 de 1991, que obra en el cuaderno de planos del dictamen pericial.

<sup>10</sup> El artículo 61 de la Ley 99 de 1993 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional y dispuso que su destinación prioritaria sería la agropecuaria y forestal.

<sup>11</sup> **“Artículo 47.-** Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos. Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

<sup>12</sup> **“Artículo 65.-** Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que se deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: [...]

“2) Dictar con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio [...]”.

<sup>13</sup> **“Artículo 12.-** Atribuciones. Corresponde al concejo distrital, de conformidad con la Constitución y la ley: [...]

“7º. Dictar las normas necesarias para garantizar la preservación y defensa del patrimonio ecológico, los recursos naturales y el medio ambiente”.

de esta Corporación<sup>14</sup>.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 141 del Acuerdo 6 de 1990, vigente cuando se declaró la reserva y se expidieron los actos acusados, compete a la **Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá** hacer el acotamiento y demarcar en el terreno las rondas de los ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales del Distrito Capital y de las cuencas de los humedales, entidad que también debe velar por su preservación y solicitar a las autoridades la protección que las leyes le otorgan **a los bienes de uso público**, entre los que se encuentran todas aquellas áreas, como las fuentes de agua, existentes o debidamente proyectadas, en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente, y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo, las cuales forman parte del espacio público (arts. 69 y 70 Acuerdo 6 de 1990).

En cumplimiento del aludido artículo 141 *ibídem*, la Ley 9 de 1989, el Decreto Ley 2811 de 1974 y el mismo Acuerdo 6 de 1990, conforme al cual las chucuas (humedales) de Juan Amarillo, Jaboque y **Torca -Guaymaral-**, hacen parte del sistema hídrico de la ciudad y al primer nivel de zonificación (art. 63) y constituyen elementos naturales de drenaje de su área de influencia, por lo que deben protegerse, la Junta Directiva de la **E.A.A.B.** expidió la Resolución 033 de 6 de diciembre de 1991, mediante la cual acotó como zona de ronda de los mencionados humedales la línea formada por la unión de los puntos cuyas coordenadas aparecen en los planos 1 a 9 adjuntos a la misma resolución, planos en los que precisamente consta que el humedal de Guaymaral comprende no sólo los predios de la actora sino otras propiedades aledañas a ellos<sup>15</sup>.

Como corolario de lo expuesto puede afirmarse, como lo hizo esta Corporación en reciente pronunciamiento, que la afectación de uso público que recae sobre el humedal que se encuentra en los inmuebles de la actora no se pierde por el hecho de que la titularidad jurídica de los mismos no esté en cabeza de la Nación, pues, además, de que no existe ninguna disposición legal que respalde tal exigencia, se trata de una circunstancia que, con se vio, no es la determinante para el uso o destinación de un predio<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> Sentencia de 31 de octubre de 2002, Exp. 7349, radicación 2000 0297 01.

<sup>15</sup> Ver nota 7.

<sup>16</sup> Sección Cuarta, sentencia de 6 de octubre de 2009, Exp. 16218, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

Por ello, el Acuerdo 6 de 1990 (art. 72), preveía **la existencia de zonas de uso público** en desarrollo, objeto de legalización de barrios, asentamientos o desarrollos ilegales o clandestinos, **aun cuando no hubieran sido cedidas o entregadas al Distrito ni destinadas a tales fines**, como las destinadas a vías, zonas verdes de uso público, equipamiento comunal público y **a la ronda o Área Forestal Protectora en ríos, embalses, lagunas, quebradas y canales que figuren como tales en los planos adoptados como parte integrante de los actos administrativos de tales legalizaciones o desarrollos.**

Lo anterior significa que a nivel distrital, la sola afectación de los predios como de uso público es suficiente para considerarlos de tal naturaleza, calidad que no se modifica por el hecho de que la Administración Distrital no haya hecho uso de los mecanismos previstos en la ley para adquirirlos.

Además, los humedales hacen parte de las zonas que la Ley 99 de 1993 [61] declaró como de interés ecológico nacional, lo cual fue corroborado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito adoptado mediante el Decreto 619 de 2000 que declaró, entre otros humedales, el de Guaymaral, como parque ecológico distrital<sup>17</sup>, áreas que junto con los santuarios distritales de flora y fauna y las reservas forestales distritales hacen parte del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital<sup>18</sup> (artículos 15, modificado por el Decreto Distrital 469 de 2003 [79], y 18 *ib.*).

No es válido, entonces, exigir matrícula inmobiliaria de tales bienes para determinar si son de uso público, pues, de lo expuesto se concluye que, por sus especiales características, están sometidos a un régimen jurídico especial, el cual tiene rango directamente constitucional<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Artículo 26. “Los Parques Ecológicos Distritales son: [...] **8 Humedales de Torca y Guaymaral. Parágrafo 1.** Los parques de humedal incluidos en el presente artículo incluyen la zona de manejo y preservación ambiental, la ronda hidráulica y el cuerpo de agua, como una unidad ecológica [...]”.

<sup>18</sup> Conforme al artículo 13 del Decreto 619 de 2000 “el Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital (SAP), es el conjunto de espacios con valores singulares para el patrimonio natural del Distrito Capital, la Región o la Nación, cuya conservación resulta imprescindible para el funcionamiento de los ecosistemas, la conservación de la biodiversidad y la evolución de la cultura en el Distrito Capital, las cuales, en beneficio de todos los habitantes, se reservan y se declaran dentro de cualquiera de las categorías enumeradas en el presente Plan. Todas las áreas comprendidas dentro del Sistema de Áreas Protegidas del Distrito Capital constituyen suelo de protección. El Concejo Distrital podrá declarar nuevas áreas protegidas e incorporar al sistema, según se desprenda de los estudios de los factores ambientales, sociales y/o culturales que lo justifiquen, en cada caso, y dentro de las categorías previstas en el presente Plan”.

<sup>19</sup> Cfr. Corte Constitucional sentencia T-572 de 1994.

Así las cosas, la interpretación que debe darse al artículo 50 del Acuerdo 7 de 1987, que excluye de la contribución de valorización los bienes de uso público de que trata el artículo 674 del Código Civil, debe atender al tipo de utilización asignado al bien y no a la titularidad jurídica del mismo, pues, se trata de un beneficio fiscal establecido, precisamente, en virtud de su especial destinación al uso público.

En ese orden de ideas, como según el párrafo de la disposición mencionada la exención sólo se aplica al área dedicada específicamente a los fines de la ley, procede anular las **disposiciones nuevas** de los actos acusados que, mediante revocatorias directas, modificaron la situación de **Incauca S.A.** respecto de la liquidación de la contribución que se le impuso en las resoluciones 642 de 1993 y 2500 de 1997, **únicamente en cuanto gravaron con ella la parte de los bienes de la actora afectados por el humedal de Guaymaral, por ser de uso público.**

Para ese fin, se deben tener en cuenta las áreas gravadas en los actos acusados que se identificaron con el uso 6320 suburbano de preservación hidrográfica, por cuanto corresponden a las que el **IDU** tuvo como afectadas por el humedal, conforme a la Resolución 033 de 1991 de la **E.A.A.B.**, que lo acotó y demarcó en el terreno, pues, además, en el proceso no se demostró la alegada discrepancia entre dicha acotación con las áreas que tuvo en cuenta el **IDU** en los citados actos para hacer el ajuste demandado y efectuar el nuevo cobro de la contribución.

Lo anterior, porque la prueba pericial que se decretó en primera instancia para establecer las características locales de los humedales y de los inmuebles de la actora **y determinar si existían dichas divergencias**, no se pronunció sobre el último aspecto en mención (cuaderno dictamen pericial).

Y, si bien el **IDU** lo objetó por error grave (fls. 317 a 320 cdno. ppal.) porque carecía de la total descripción de los humedales y omitía pronunciarse frente a la divergencia entre los acotamientos, dicha objeción no está llamada a prosperar porque su contenido atiende más a una petición de complementación del dictamen que a una objeción propiamente dicha, pues, no ataca las conclusiones del concepto sino la procedencia de la prueba, cuestión que debió alegarse al

momento de su decreto y no durante su práctica.

De otra parte, la actora pidió aclaración y complementación del dictamen para que se estableciera la existencia de las divergencias y las características locales del humedal, para lo cual los peritos presentaron la aclaración en forma separada; no obstante, tales aclaraciones no pueden tenerse en cuenta porque son abiertamente contradictorias, pues, mientras uno de los peritos (Antonio María Gutiérrez Rojas) sostuvo que no existe divergencia, dado que las funciones y competencias del **IDU**, la **E.A.A.B.** y el **Departamento Administrativo de Catastro Distrital - D.A.C.D.** no son susceptibles de comparación sino que se complementan (fl. 377 cdno. ppal.), el otro (Raúl Botero Rivera), dijo que del cotejo entre el planos 157-06-0196 y la Plancha 12 de 1996 Plan Formar Ciudad del **IDU** se aprecia la divergencia (fls. 387 a 389 cdno. ppal.).

A su vez, el **IDU** objetó la aclaración del perito Botero Rivera por error grave, porque no se pronunció sobre la divergencia alegada y omitió el examen de las planchas 157-06-0195 y 12 del Plan Formar Ciudad mediante las cuales debía establecerse dicho hecho, lo que pidió tener en cuenta al decidir, porque entre dos entidades del mismo orden no puede haber discrepancias sino complementación o adición (fls. 405 a 407 cdno. ppal.).

Al respecto, se observa que la objeción no está llamada a prosperar, por cuanto el error que a juicio del objetante es grave, carece de esa entidad, en la medida en que se limitó a aducir que la aclaración del dictamen omitió pronunciarse sobre el punto al que ha debido referirse sin debatir las conclusiones a que la misma llegó ni el procedimiento a través del cual el experto dice haber llegado a ellas. Sin embargo, se insiste en que la prueba pericial no aclara el aspecto para el cual fue decretada, esto es, la existencia de divergencias entre el acotamiento de los terrenos efectuado por la **E.A.A.B.** en la Resolución 033 de 1991 y el realizado por el **IDU** para calcular la contribución de valorización.

En efecto, del análisis del dictamen y sus aclaraciones bajo los criterios de la sana crítica concluye la Sala que no es posible atribuir valor probatorio a ninguno de ellos, al primero, porque no dijo nada sobre el punto en discusión, y a las aclaraciones, por que, según se vio, llegan a conclusiones diametralmente opuestas, lo cual no permite a la Sala tener certeza sobre el objeto de la prueba, esto es, las posibles divergencias, sin que de los demás medios probatorios que

obran en el expediente pueda llegar a colegirse si ellas existen o no y sin que se haya solicitado un nuevo dictamen pericial en orden a dilucidar dicho aspecto.

De lo anterior se deduce que, en cuanto a las áreas afectadas por el humedal, no se desvirtuó que el **IDU** se ciñó a la acotación y a la demarcación en el terreno que de ellas hizo la **E.A.A.B.** en la Resolución 033 de 1991, por ser esta entidad la competente para delimitarlo.

Coherentemente, al no haberse demostrado que la extensión de las áreas que el **IDU** tuvo en cuenta como afectadas por el humedal no corresponden a las establecidas por la **E.A.A.B.** en la referida Resolución 033, tampoco es posible establecer si las áreas restantes del total de los predios que se tuvieron en cuenta para asignar la contribución por beneficio general y local, difieren de la dimensiones reales de los inmuebles, según lo aduce la actora en la demanda.

Y, en cuanto a la acusación relativa a que el **IDU** aplicó incorrectamente los coeficientes que califican las características de los predios para distribuir la contribución, porque los terrenos no están debidamente identificados, la Sala se remite a lo expuesto en relación con la concordancia, que no se desvirtuó, entre las áreas del humedal acotadas y demarcadas por la **E.A.A.B.** y las no afectadas por el mismo fijadas por el **Departamento Administrativo de Catastro Distrital - DACD**, conforme a sus competencias.

Por lo demás, se advierte que tampoco es posible determinar si se aplicaron debidamente los referidos coeficientes, por cuanto la actora se limitó a hacer tal acusación sin aportar argumentos que desvirtúen la aplicación de tales coeficientes en los actos acusados, razón que impide a la Sala pronunciarse al respecto.

En consecuencia, conforme se anunció, se determinará la contribución de valorización que corresponde pagar a la actora, previa anulación de los numerales de los actos acusados que gravaron las áreas identificadas con el uso 6320 suburbano de preservación hidrográfica, por cuanto éstas corresponden a las zonas afectadas por el humedal que están exentas de la contribución por ser de uso público, así:

Respecto de la contribución por **beneficio local eje 1**, la Resolución 5649

de 1999 dispuso que la zona de influencia (franja de 500 metros paralela a la autopista norte) implicaba los predios con cédulas catastrales SBR 12823 (Lote 3) y SBR 845 (Lote 1), así:

|                     |  |
|---------------------|--|
| Numeral             | <b>233881</b>                            |
| Cédula catastral    | SB R 12823                               |
| Área gravada        | 50.549.0 M <sup>2</sup>                  |
| Uso                 | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b> | <b>\$4.071.820</b>                       |

|                     |  |
|---------------------|--|
| Numeral             | <b>4029144</b>                           |
| Cédula catastral    | SB R 845 1/2                             |
| Área                | 5.638.9 M <sup>2</sup>                   |
| Uso                 | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b> | <b>\$454.224</b>                         |

|                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| Numeral             | <b>4029145</b>            |
| Cédula catastral    | SB R 845 2/2              |
| Área                | 11.924.9 M <sup>2</sup>   |
| Uso                 | 6200 Suburbano transición |
| <b>Contribución</b> | <b>\$2.305.377</b>        |

Así las cosas, conforme a lo expuesto, se anulan los numerales 233881 y 4029144 del artículo primero de la Resolución 5649 de 1999, **en cuanto impusieron la contribución sobre zonas acotadas y demarcadas como humedales**, razón por la cual la actora sólo debe pagar por contribución de valorización por beneficio local \$2.305.377, correspondientes al numeral 4029145, cédula catastral SB R 845 2/2, que no se modifica, porque el área gravada no es de uso público.

No se ordena devolver suma alguna por la contribución por beneficio local de los predios con cédulas catastrales SBR 12823, SBR 845 1/2 y SRB 845 2/2 ni se condena al **IDU** a pagar los perjuicios causados a la actora como consecuencia del pago indebido de aquélla, dado que en el proceso no se probó su pago.

En relación con la contribución por **beneficio general**, la Resolución 5660 de 1999 gravó los predios SBR 845 y SRB 12822, así:

|                     |  |
|---------------------|--|
| Numeral             | <b>8511</b>                              |
| Cédula catastral    | SB R 845 1/2                             |
| Área                | 9.620.4 M <sup>2</sup>                   |
| Uso                 | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b> | <b>\$214.727</b>                         |

|                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| Numeral             | <b>9494</b>               |
| Cédula catastral    | SB R 845 2/2              |
| Área                | 40.991.4 M <sup>2</sup>   |
| Uso                 | 6200 Suburbano transición |
| <b>Contribución</b> | <b>\$4.218.425</b>        |

|                     |  |
|---------------------|--|
| Numeral             | <b>8927</b>                              |
| Cédula catastral    | SB R 12822 1/2                           |
| Área                | 12.069.7 M <sup>2</sup>                  |
| Uso                 | 6320 Suburbano preservación hidrográfica |
| <b>Contribución</b> | <b>\$269.396</b>                         |

|                     |                           |
|---------------------|---------------------------|
| Numeral             | <b>9664</b>               |
| Cédula catastral    | SB R 12822 2/2            |
| Área                | 307.097.2 M <sup>2</sup>  |
| Uso                 | 6200 Suburbano transición |
| <b>Contribución</b> | <b>\$31.603.373</b>       |

Como, según se vio, las zonas afectadas por el humedal corresponden a las identificadas con el uso 6320 suburbano de preservación hidrográfica, se anulan los numerales 8511 y 8927 del artículo segundo de la Resolución 5650 de 1999 que impusieron la contribución sobre ellas, razón por la cual a la actora sólo le correspondía pagar por contribución de valorización por beneficio general la suma de \$38.118.327, correspondiente al gravamen impuesto en los numerales 9994 (\$4.218.425), 9664 (\$31.603.373) y 8928 (\$2.296.529).

Respecto del numeral 8928, cabe observar que, aunque gravó áreas afectadas por el humedal de uso público, no se anula porque fue confirmado al decidir la revocatoria directa, esto es, no constituye una situación nueva originada en dicho recurso extraordinario, por lo que no era demandable ante esta Jurisdicción, motivo por el que tampoco procede ordenar al **IDU** que le devuelva a la actora lo que pagó por este concepto.

No ocurre lo propio con las sumas pagadas por la demandante respecto de los numerales 8511 (\$890.500 / según recibo del fl. 268) y 8927 (\$638.826 / según recibo del fl. 270), para un total de \$1.529.326, que se le deben devolver, porque el tributo se cobró indebidamente sobre áreas de uso público afectadas por el humedal de Guaymaral. La mencionada suma generará intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia (artículo 177 Código Contencioso Administrativo).

No se accede al pago de intereses comerciales con base en el fallo C-188 de 1999 de la Corte Constitucional<sup>20</sup>, que declaró inexequibles algunos apartes del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo, según el cual no hay lugar a ellos “*a menos que la sentencia que impone la condena señale un plazo para el pago*” y sin perjuicio, dice también la Corte en la citada decisión, “*de la aplicación del término de dieciocho (18) meses que el precepto contempla para que la correspondiente condena sea ejecutable ante la justicia ordinaria*”.

Tampoco se accede a decretar el ajuste de valor, dado que, como lo precisó la Sala, la actualización de valor queda comprendida dentro de los intereses moratorios, que hacen parte de la indemnización de perjuicios<sup>21</sup>. Además, el artículo 178 del Código Contencioso Administrativo no obliga al fallador a actualizar los valores; lo que la norma prevé es la forma de ajustar los mismos, en caso de que dicho ajuste se ordene.

Coherentemente, carece de objeto valorar el dictamen pericial (fls. 254 a 265 Cdo. Ppal.) y su aclaración y complementación (fls. 306 a 313 ib.), rendidos para establecer el daño emergente pedido y el lucro cesante presuntamente causado a la actora por el pago indebido del tributo, así como tampoco procede resolver la objeción que, por error grave, formuló el **IDU** contra aquéllos, toda vez que, según se vio, los intereses moratorios que se ordena pagar incluyen los perjuicios causados.

Así las cosas, al haberse desvirtuado en parte la presunción de legalidad de que se encuentran revestidos los actos acusados, es del caso acceder parcialmente a las pretensiones de la demanda en la forma en que se explicó, previa revocatoria del fallo inhibitorio de primer grado.

En suma, se declara la nulidad de los numerales 233881 y 4029144 del artículo primero de la Resolución 5649 de 14 de octubre de 1999 y, como restablecimiento del derecho, la actora sólo debe pagar por **contribución de valorización por beneficio local** \$2.305.377; se anulan los numerales 8511 y 8927 del artículo segundo de la Resolución 5650 de 14 de octubre de 1999 y, como restablecimiento del derecho, se declara que la actora debe pagar por

---

<sup>20</sup> Magistrado Ponente José Gregorio Hernández Galindo.

<sup>21</sup> Ver sentencias de 3 de julio de 2003, expediente 13355, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y de 25 de noviembre de 2004, expediente 13347, C.P. Héctor J. Romero Díaz.

**contribución de valorización por beneficio general \$38.118.327;** se ordena la devolución de \$1.529.326, pagados por contribución de valorización por beneficio general, junto con los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia (art. 177 C.C.A.) y, conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión, se deniegan las demás pretensiones de la demanda.

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**

**REVÓCASE** la sentencia de 25 de noviembre de 2004, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de **Incauca S.A.** contra el **IDU**. En su lugar, se dispone:

1.- **ANÚLANSE** los numerales 233881 y 4029144 del artículo primero de la Resolución 5649 de 14 de octubre de 1999 del **IDU**, que modificó la contribución de valorización por beneficio local asignada en la Resolución 2500 de 30 de julio de 1997 del mismo Instituto a los predios de **Incauca S.A.** con cédulas catastrales SB R 12823 y SB PTE 845.

A título de restablecimiento del derecho, declárase que la actora sólo debe pagar por contribución de valorización por beneficio local la suma de DOS MILLONES TRESCIENTOS CINCO MIL TRESCIENTOS SETENTA Y SIETE PESOS M/L (\$2.305.377), correspondiente al numeral 4029145, cédula catastral SB R 845 2/2, conforme a la asignación efectuada en la referida resolución 5649 de 1999.

2.- **ANÚLANSE** los numerales 8511 y 8927 del artículo segundo de la Resolución 5650 de 14 de octubre de 1999 del **IDU**, que modificó la contribución de valorización por beneficio general asignada en la Resolución 642 de 19 de noviembre de 1993 del mismo Instituto a los predios de **Incauca S.A.** con cédulas catastrales SB R 845, SB PTE 845, SB R 12822 y SB PTE 12822.

A título de restablecimiento del derecho, declárase que la actora debe pagar

por contribución de valorización por beneficio general la suma de TREINTA Y OCHO MILLONES CIENTO DIECIOCHO MIL TRESCIENTOS VEINTISIETE PESOS M/L (\$38.118.327), correspondiente al gravamen impuesto en los numerales 9994 (\$4.218.425), 9664 (\$31.603.373) y 8928 (\$2.296.529), conforme a la asignación efectuada en la referida resolución 5650 de 1999.

3.- **ORDÉNASE** al **IDU** devolver a la actora la suma de UN MILLÓN QUINIENTOS VEINTINUEVE MIL TRESCIENTOS VEINTISÉIS PESOS M/L (\$1.529.326), pagados por contribución de valorización por beneficio general, junto con los intereses moratorios a partir de la ejecutoria de la sentencia, en los términos del artículo 177 del Código Contencioso Administrativo y conforme a lo expuesto en la parte considerativa de esta decisión.

4.- Deniégnanse las demás pretensiones de la demanda.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO**  
Presidenta de la Sección

**HUGO FERNANDO BASTIDAS ÁRCENAS**

**WILLIAM GIRALDO GIRALDO**

**HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ**

