

AREA SUBURBANA - Definición legal / PREDIO SUBURBANO - Aunque tenga un desarrollo agrícola no cambia su naturaleza de predio suburbano

Por su parte el Acuerdo 6 de 1990 por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá y al cual remite el Acuerdo 25 de 1995 definió el área suburbana la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo. Señaló como regla general que el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos con arreglo a ese acuerdo (artículo 185). Dentro de las áreas suburbanas están las áreas del Sistema Orográfico y del Sistema Hídrico a las que les son aplicables los Tratamientos Especiales de primer Nivel de Zonificación: Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Hídrico (artículo 186 ibídem). De acuerdo con lo anterior el hecho de que un predio del área suburbana tenga desarrollo agrícola no cambia su naturaleza de predio suburbano. Es decir, no se contradice que un predio sea suburbano y tenga un uso agropecuario.

FUENTE FORMAL: ACUERDO 6 DE 1990 / ACUERDO 25 DE 1995

PREDIOS AGROPECUARIOS - Avalúos catastrales / CONTRIBUCION DE VALORIZACION PARA PREDIOS SUBURBANOS - No existe disposición que consagre su exención para su cobro

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, dispone que cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares. Para el ajuste anual de los avalúos catastrales de estos predios se debe aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor. Para la Sala es evidente que la disposición consagra la forma de establecer e incrementar el avalúo catastral de los predios estrictamente agropecuarios, para lo cual no se deben tener en cuenta ciertos factores que valorizan el predio como el desarrollo industrial o turístico, o el crecimiento urbanístico. Pero no quiere decir que tales predios se deban excluir del pago de contribuciones de valorización por beneficio local, pues es un aspecto muy diferente al avalúo catastral y un tributo de naturaleza distinta del impuesto predial, en el cual el avalúo catastral tiene incidencia en su base gravable. Como lo señaló la Sala en sentencia de 27 de mayo de 2004, si bien la Ley 101 de 1993 así como la Ley de Reforma Agraria 160 de 1994 y la Ley 388 de 1997 contienen precisas disposiciones acerca de los atributos que distinguen los suelos suburbanos y la posibilidad de crear incentivos para su desarrollo, entre otros el de suministrar los servicios públicos, no por ello puede inferirse que los predios suburbanos de vocación netamente agropecuaria están exonerados de la contribución de valorización, pues así no lo disponen expresamente. 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. Según el artículo 50 citado, están

expresamente exceptuados de la contribución de valorización los predios señalados en la Ley 20 de 1974[24] (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 6 de 1972. De acuerdo con lo anterior, los predios que tienen vocación o desarrollo agropecuario no están exceptuados del gravamen porque así no lo dispusieron las normas correspondientes. En consecuencia, y como lo advirtió la Sala en la sentencia citada, si a juicio de la actora los predios suburbanos deben ser exentos de la contribución de valorización por su vocación agropecuaria conforme al régimen legal señalado, le correspondía demandar la nulidad de los Acuerdos 07 de 1987, 25 de 1995 y 9 de 1998 que no contemplaron tal beneficio y que a su juicio resulta violatorio de tal normatividad, para que a través del juicio correspondiente se determine su legalidad. Mientras eso no suceda y en relación con las exenciones tributarias, las autoridades administrativas están obligadas al estricto cumplimiento de las normas que regulan el decreto, la asignación y la liquidación de la contribución de valorización.

NOTA DE RELATORIA: Sobre contribución de valorización para predios suburbanos Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencia de 27 de mayo de 2004, Rad 13753, M.P. Juan Angel Palacio Hincapié

FUENTE FORMAL: LEY 101 DE 1993 - ARTICULO 9 / ACUERDO 7 DE 1987 - ARTICULO 50

RELIQUIDACION DE CONTRIBUCION DE VALORIZACION - Es improcedente cuando los actos de modificación del suelo son posteriores

En cuanto al alcance de esta disposición frente al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, adecuado en el año 2000 que modificó el uso de algunos terrenos en la ciudad en virtud de las Resoluciones 0475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, la Sala reitera el criterio expuesto en varias sentencias, según el cual es improcedente la reliquidación del gravamen porque los actos en virtud de los cuales se produjo la modificación del uso del suelo, fueron expedidos con posterioridad a la liquidación de la contribución. En efecto, la Sala ha considerado que los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio del Medio Ambiente adoptó decisiones sobre las “áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital” y que a su vez fueron regulados por el Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000, se surtieron con posterioridad a la expedición de la Resolución 5100 por la cual se asignó la contribución de valorización (oct. 26/1998). En consecuencia, la disposición prevista en el artículo 54[j] del Acuerdo 7 de 1987 no puede entenderse, en el caso analizado, como una autorización legal para efectuar una nueva distribución de la contribución, tomando en cuenta los cambios sugeridos al uso de la zona de ubicación de los predios gravados, decretada por las autoridades competentes porque tales actos se producen hasta el año 2000, es decir, más de un año después de la liquidación y asignación del gravamen.

NOTA DE RELATORIA: Se reiteran sentencias Consejo de Estado, Sección Cuarta, de 7 de marzo de 2005, Rad. 14017 y 28 de febrero de 2008, Rad. 15295, M.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 10 de mayo de 2007, Rad. 15135 M.P. María Inés Ortiz Barbosa

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HECTOR J. ROMERO DIAZ.

Bogotá, D.C., veintisiete (27) de agosto de dos mil nueve (2009)

Radicación número: 25000-23-27-000-2002-00665-01(15122)

Actor: RUTH RODRIGUEZ DE CLAVIJO Y OTROS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO - IDU

FALLO

La Sala decide la apelación de los demandantes contra la sentencia de 15 de septiembre de 2004 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, desestimatoria de las súplicas de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos administrativos por los cuales el IDU distribuyó y asignó la contribución de valorización por beneficio local del conjunto de obras del Eje 5 a los predios de los demandantes.

ANTECEDENTES

Por medio de la resolución 5100 de 26 de octubre de 1998 el IDU asignó la contribución de valorización por beneficio local ordenada por los Acuerdos 25 de 1995 y 8 de 1998 a los predios beneficiados por el conjunto de obras de la ZONA EJE 5 incluidas en el Plan de Desarrollo "FORMAR CIUDAD", entre ellos, los predios de propiedad de los demandantes.

Contra la mencionada resolución los contribuyentes interpusieron reposición y en subsidio apelación. Los recursos de reposición fueron decididos por medio de las resoluciones 0954, 0968, 0977, 0978, 0979, 0980, 0986, 0993, 0996, 0999, 1004 y 1005 de 16 de abril de 1999, 1062 de 11 de mayo de 1999, 1064 de 12 de mayo de 1999, 3276 de 22 de julio de 1999 y 3092 y 3093 de 16 de julio de 1999, que modificaron en algunos aspectos las contribuciones recurridas.

El recurso de apelación fue decidido por las resoluciones que se enlistan a continuación, las cuales modificaron las decisiones recurridas y fijaron las siguientes contribuciones a los predios de los demandantes:

Resolución de la apelación	Numeral	Predio	Propietario	Uso	Contribución
2336 de 19 de septiembre de	453692	La Esperanza	Ruth Rodríguez de	6200 suburbano de transición	\$40.111.518

2001	454170	La Esperanza	Clavijo Ruth Rodríguez de Clavijo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$314.001
	499705	La Esperanza	Ruth Rodríguez de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$3.382.441
2399 de 27 de septiembre de 2001	453630	Lote 3 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$27.473.271
	453836	Lote 3 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$2.110.274
	459412	Lote 3 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$2.812.929
2400 de 27 de septiembre de 2001	453681	San Isidro	Carlos Clavijo Posada y Otro	6200 suburbano de transición	\$29.082.682
	453885	San Isidro	Carlos Clavijo Posada y Otro	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$6.587.872
	453948	San Isidro	Carlos Clavijo Posada y Otro	6310 suburbano de preservación orográfica	\$3.990.896
	499709	San Isidro	Carlos Clavijo Posada y Otro	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$4.232.861
2401 de 27 de septiembre de 2001	453629	Lotes 4-2 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$4.426.803
	453835	Lotes 4-2 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$1.209.829
	466069	Lotes 4-2 HDA LA CONEJERA	Luz Amparo Posada de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$430.982
2402 de 27 de septiembre de 2001	472425	Santa Ana	Luz Amparo Posada de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$9.199.624
	472426	Santa Ana	Luz Amparo Posada de Clavijo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$1.828.596
	472427	Santa Ana	Luz Amparo Posada de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$704.451
2403 de 27 de septiembre de 2001	453680	San Isidro II	Ángela Clavijo Rodríguez	6200 suburbano de transición	\$81.217.373
	453884	San Isidro II	Ángela Clavijo Rodríguez	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$18.950.700
	453947	San Isidro II	Ángela Clavijo Rodríguez	6310 suburbano de preservación orográfica	\$8.682.445
	499704	San Isidro II	Ángela Clavijo Rodríguez	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$5.402.670
2405 de 27 de septiembre de 2001	453691	Villa Adriana	Héctor Clavijo Quevedo	6200 suburbano de transición	\$89.964.466
	453895	Lote La Fortuna Pte Villa Adriana	Raúl Quevedo Morales y Otra	6200 suburbano de transición	\$5.910.614
	453950	Villa Adriana	Héctor Clavijo Quevedo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$554.120
	499706	Villa Adriana	Héctor Clavijo	6320 suburbano de	\$12.129.072

			Quevedo	preservación hidrográfica	
2406 de 27 de septiembre de 2001	453675	Pte Lote Veraguas	Soledad Quevedo de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$33.222.574
	453879	Pte Lote Veraguas	Soledad Quevedo de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$8.537.553
	465067	Pte Lote Veraguas	Soledad Quevedo de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$6.680.225
2628 de 24 de octubre de 2001	452242	Lotes 4-5 Hda La Conejera	Luz Amparo Posada de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$4.870.099
	460587	Lotes 4-5 Hda La Conejera	Luz Amparo Posada de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$1.254.466
2627 de 24 de octubre de 2001	465429	Danubio	Soledad Quevedo de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$2.909.130
	465431	Danubio	Soledad Quevedo de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$9.502.338
	465433	Danubio	Soledad Quevedo de Clavijo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$53.565
	465434	Pte Veraguas Conejera	Raúl Quevedo Morales y Otra	6200 suburbano de transición	\$3.856.060
	472481	Pte Veraguas Conejera	Raúl Quevedo Morales y Otra	6310 suburbano de preservación orográfica	\$36.018
	472482	Pte Veraguas Conejera	Raúl Quevedo Morales y Otra	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$877.357
	465436	Pte Veraguas Conejera	María Gardeazabal Afanador y Otro	6200 suburbano de transición	\$1.771.337
	472484	Pte Veraguas Conejera	María Gardeazabal Afanador y Otro	6310 suburbano de preservación orográfica	\$37.865
2626 de 24 de octubre de 2001	452243	Lote 4-4 Pte Hda La Conejera	Héctor L Clavijo Quevedo	6200 suburbano de transición	\$7.880.818
2435 de 22 de octubre de 2001	465524	Lote 2 Pte Conejera La Esperanza	Héctor L Clavijo Quevedo	6200 suburbano de transición	\$795.409
	465525	Lote 2 Pte Conejera La Esperanza	Héctor L Clavijo Quevedo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$1.219.834
2428 de 22 de octubre de 2001	453683	Miramar Beta Pte Conejera	Jaime Leónidas Clavijo Ariza	6200 suburbano de transición	\$50.141.706
	453887	Miramar Beta Pte Conejera	Jaime Clavijo Ariza y Otros	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$7.665.071
	453949	Miramar Beta Pte Conejera	Jaime Clavijo Ariza y Otros	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$7.735.338
2436 de 22 de octubre de 2001	453682	Miramar Alfa Pte S.A.	María Claudia Clavijo Benítez	6200 suburbano de transición	\$56.295.517
	453886	Miramar Alfa Pte S.A.	María Claudia Clavijo Benítez	6310 suburbano de preservación orográfica	\$520.873

	459419	Miramar Alfa Pte S.A.	María Claudia Clavijo Benítez	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$10.237.368
2394 de 27 de septiembre de 2001	453617	Conejera El Diamante	Héctor Leónidas Clavijo Quevedo	6200 suburbano de transición	\$69.397.993
	453822	Conejera El Diamante	Héctor Leónidas Clavijo Quevedo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$2.631.865
	461045	Conejera El Diamante	Asoc Vecinos De San Sebastián	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$6.722.913
	461046	Conejera El Diamante	Asoc Vecinos De San Sebastián	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$12.481.451
	499708	Conejera El Diamante	Héctor L Clavijo Quevedo y Otros	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$9.462.369
2404 de 27 de septiembre de 2001	460589	Villa Patricia	Luz Amparo Posada de Clavijo	6200 suburbano de transición	\$6.792.896
	464803	Villa Patricia	Luz A Posada de Clavijo y Otros	6310 suburbano de preservación orográfica	\$156.416
	464805	Villa Patricia	Luz A Posada de Clavijo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$338.424
2434 de 22 de octubre de 2001	463269	Lote 4-1 Pte La Conejera	Héctor L Clavijo Quevedo	6200 suburbano de transición	\$5.147.159
	463270	Lote 4-1 Pte La Conejera	Héctor L Clavijo Quevedo	6310 suburbano de preservación orográfica	\$812.709
	463271	Lote 4-1 Pte La Conejera	Héctor L Clavijo Quevedo	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$461.767
2430 de 22 de octubre de 2001	453601	Pte La Conejera 1-2 Pta Grande	María S Clavijo de Gutiérrez	6200 suburbano de transición	\$29.995.872
	453806	Pte La Conejera 1-2 Pta Grande	María S Clavijo de Gutiérrez	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$15.791.805
	453941	Pte La Conejera 1-2 Pta Grande	María S Clavijo de Gutiérrez	6310 suburbano de preservación orográfica	\$3.260.196
2629 de 24 de octubre de 2001	453566	Los Guacos	María Clavijo de Gutiérrez y Otros	6200 suburbano de transición	\$84.783.813
	453770	Los Guacos	María Clavijo de Gutiérrez y Otros	6320 suburbano de preservación hidrográfica	\$3.333.956
	465540	Los Guacos	María Clavijo de Gutiérrez y Otros	6310 suburbano de preservación orográfica	\$617.043

LA DEMANDA

RUTH RODRÍGUEZ DE CLAVIJO, JUANA MARCELA CLAVIJO ARIZA, MARIA STELLA CLAVIJO DE GUTIÉRREZ, CARLOS ALBERTO CLAVIJO POSADA, ÁNGELA CLAVIJO RODRÍGUEZ, HÉCTOR CLAVIJO QUEVEDO, SOLEDAD QUEVEDO DE CLAVIJO, MARÍA CLAUDIA CLAVIJO BENÍTEZ y LUZ AMPARO POSADA DE CLAVIJO solicitaron la nulidad parcial de la resolución de asignación 5100 de 26 de octubre de 1998 y de las resoluciones que decidieron los recursos de reposición y apelación. A título de restablecimiento del derecho solicitaron que se ordenara el no cobro de la contribución, que se condenara al IDU a pagar los daños y perjuicios a título de lucro cesante y daño emergente causados por los actos acusados y que se pagara lo correspondiente a la pérdida del poder adquisitivo del peso colombiano entre la fecha que se cobró valorización y la de la sentencia porque los predios no se han podido vender debido a la cuantiosísima valorización que se les impuso. Subsidiariamente solicitaron que se convocara a la Junta de Vigilancia para que revisara y modificara la memoria técnica en lo que se refiere a las contribuciones asignadas en las resoluciones demandadas.

Invocaron como normas violadas los artículos 1 a 11 de la Ley 101 de 1993; las resoluciones 0475 de 17 de mayo de 2000 y 0621 de 28 de junio de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente y el Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000 o Plan de Ordenamiento Territorial. El concepto de violación se puede sintetizar así:

En virtud de la expedición de la Ley 101 de 1993 se dio especial protección al desarrollo rural en el país con el fin de reactivar la producción nacional. Los artículos 8 y 9 establecen beneficios en relación con los cobros de valorización para los predios agropecuarios. Estas normas que prevalecen sobre las normas departamentales, distritales o municipales, excluyeron las tierras agrícolas en explotación de factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial, turístico y la expansión urbanizadora. Sin embargo, el IDU pretende hacer el cobro de la valorización con base en el Acuerdo 7 de 1987[61] y en la memoria técnica explicativa del Eje 5, aprobada mediante resolución 983 de 15 de octubre de 1998, normas que violan la Ley 101 de 1993.

Los demandantes solicitaron al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural una inspección ocular a los 19 predios sujetos a la contribución de valorización y según informe de 24 de febrero de 2001 la conclusión técnica es que los predios son de vocación agrícola.

El IDU no puede desconocer la Ley 101 de 1993, pues es una norma nacional de obligatorio cumplimiento, además que es relativa a un asunto especial como es la exclusión del cobro de factores de valorización a esta clase de predios, lo cual para ellos es un derecho adquirido. La situación del sector agropecuario es tan precaria que su producción no alcanza para pagar salarios ni para obtener ganancias, mucho menos para pagar valorizaciones.

El IDU desconoció que el Departamento Administrativo de Catastro Distrital mediante comunicación 21100-6427 informó al apoderado de los demandantes que los predios están ubicados en un sector que es objeto de actualización vigencia 2001, y que de acuerdo con los archivos de la entidad el destino fue modificado a 81: Agropecuario a partir de 1 de enero de 2001.

El Departamento Administrativo de Planeación también le informó al IDU que según la reglamentación de las rondas y zonas de manejo y preservación ambiental del río Bogotá, estas zonas sólo pueden tener usos forestales, recreativos y agrícolas. No se pueden construir edificaciones, ni se pueden incorporar como nuevas áreas urbanas, salvo que se prevean como zona verde de urbanización o zona de sesión gratuita. Mediante comunicación 2-1999-08490 esta entidad le informó al IDU que los predios estaban ubicados en área suburbana de transición pero que el uso era agrícola mientras no fueran incorporados como nueva área urbana (artículo 165 del Acuerdo 6 de 1990).

No obstante las anteriores pruebas, el IDU considera que las restricciones a que se refiere la Ley 101 de 1993 tienen relevancia frente al avalúo catastral y por ende al impuesto predial y no a la contribución de valorización, lo cual es inaceptable porque si la ley ha pretendido reactivar el sector agropecuario, los municipios no pueden quitarle los recursos al productor mediante avalúos catastrales o mediante el cobro de factores de valorización.

De otra parte, dentro del ámbito del artículo 9[3] del Decreto 1110 de 2000 expedido por el Alcalde Mayor de Bogotá que adecuó el Plan de Ordenamiento Territorial y delimitó las áreas del suelo rural en el norte de Bogotá, Planeación Distrital, mediante oficio 2-2001-14262 S, ubicó los predios de los demandantes dentro de las áreas de reserva forestal regional, rurales y zonas reservadas para el manejo y disposición final de residuos sólidos, lo que no permite ningún aprovechamiento distinto del agropecuario.

Si bien los Acuerdos 6 de 1990, 31 de 1996 y 26 de 1996 consideraron, respectivamente, que la zona donde están ubicados los predios de los demandantes era suburbana de transición, que el uso principal de esta zona sería el de vivienda y se admitían como usos complementarios el institucional clase II y III y como usos compatibles el comercio clase III y los servicios metropolitanos especiales, las pruebas señaladas los han clasificado como zonas de protección rural 1 y 2, lo cual confirma que el mismo Distrito considera que el único destino de los predios es el agropecuario.

El cambio en el factor del uso del suelo de los predios originado en las resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente debe ser tenido en cuenta por el IDU antes de que se haga la liquidación final de las obras, conforme al artículo 54 [j] del Acuerdo 7 de 1987. La resolución 475 de 2000 ordena incorporar en el proyecto del POT las categorías de uso del suelo donde están los predios, las de suelo rural y suelo de protección. El artículo 4[2] denomina como reserva forestal del norte, que es un área protegida, a la franja conectante de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá con el sistema valle aluvial del río Bogotá-Humedal La Conejera, con un ancho mínimo de 800 mts. Los predios de los demandantes se ubican en la zona clasificada como área rural 1, que según esta resolución, se le asigna la categoría de manejo de “área rural de alta capacidad”. El IDU conoció estas resoluciones por lo que debió modificar la memoria técnica del Eje 5 y reliquidar las contribuciones.

En cumplimiento de las resoluciones mencionadas, el Distrito Capital mediante Decretos 619 y 1110 de 2000 adoptó y reglamentó el Plan de Ordenamiento Territorial para Bogotá. Conforme a esta nueva normatividad los predios de los demandantes están ubicados dentro de las áreas de reserva forestal regional del Norte (AP-2) y área rural 1 (AR-1). Sin embargo, el IDU calculó la contribución de los predios, entre otros factores, con el de “uso suburbano de transición”.

Según la Ley 388 de 1997[33] el suelo rural es aquel no apto para el uso urbano. Como la categoría de uso del suelo rural no está contemplada en el anexo 3 del Acuerdo 25 de 1995, que contiene la ponderación de los factores de cálculo de la contribución, entre ellos el factor uso (FU) y tampoco se encuentra en la memoria del Eje 5, tal omisión debe interpretarse como causal para la exclusión de los predios así clasificados. Además, si para el suelo rural y suelo de protección, se toma el factor uso como neutro (1.00) en atención a que tales

categorías no están definidas, la contribución se reduciría drásticamente, pues, el factor que se empleó fue de 2.40 que corresponde al uso suburbano de transición.

Suspensión provisional de los actos demandados

Los demandantes solicitaron la suspensión provisional de las resoluciones acusadas la cual fue negada por el Tribunal mediante auto de 3 de octubre de 2002 porque no cumplió los requisitos del artículo 152 del Código Contencioso Administrativo. Contra esta decisión los actores interpusieron reposición el cual fue negado por improcedente.

OPOSICIÓN

La demandada contestó la demanda y propuso la excepción de “Improcedencia de la acción de nulidad por razón de la legalidad de los actos administrativos acusados” porque éstos fueron expedidos por funcionarios competentes, sin desviación de poder y de acuerdo con las formalidades de ley.

En lo de fondo precisó que los predios fueron gravados previo censo realizado por el IDU en el que se verificó el uso de los suelos. La competencia para establecer si un predio es suburbano o no son las autoridades distritales conforme al Acuerdo 6 de 1990. El uso suburbano de los inmuebles no contradice que puedan tener vocación agrícola. Los predios fueron divididos en dos o más sectores de acuerdo con sus características para gravarlos en las mejores condiciones de equidad como lo señala el Acuerdo 25 de 1995[4]. En todo caso, los factores que se aplicaron conforme al Anexo 3 del mencionado Acuerdo son los más bajos dadas sus condiciones.

La Ley 101 de 1993[9] no es aplicable porque no regula de manera especial el uso de los suelos para efectos de la contribución de valorización. Además, la restricción tiene relevancia frente al avalúo catastral y por ende al impuesto predial. En la normatividad local y concretamente para el Eje 5, el Acuerdo 26 de 1996 permite como usos principales el forestal y el recreativo. La memoria técnica del Eje 5 aprobada por resolución 983 de 1998 es un acto administrativo que se presume legal y por tanto es de obligatoria aplicación.

Para resolver los recursos de los demandantes en condiciones de equidad el IDU solicitó al Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural que conceptuara acerca de la Ley 101 de 1993. El Ministerio informó el 17 de agosto de 2000 que no era competente para catalogar como rurales los mencionados predios y que tal competencia la ejerció el Concejo Distrital mediante el Acuerdo 26 de 1996.

El DAPD, que también está facultado para definir y regular el uso del suelo en Bogotá D.C., definió por área suburbana la franja de transición que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y donde coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo. Los predios localizados en el sector occidental de la Avenida Longitudinal de Occidente, costado norte, Humedal La Conejera, donde se encuentran los predios de las demandantes, están ubicados en área suburbana de transición según los Acuerdos 6 de 1990 y 26 de 1996 y los usos establecidos son los agrícolas, mientras no sean incorporados como nueva área urbana.

Los predios se gravaron según las condiciones y características a la fecha de asignación de la contribución (Oc.26/98) y de acuerdo con la normatividad vigente. No se deben aplicar los Decretos 619 y 1110 de 2000 que adecuaron y reglamentaron el POT para Bogotá, pues, fueron expedidos con posterioridad, además que el primero previó que las normas sobre usos y tratamientos del Acuerdo 6 de 1990 se seguían aplicando hasta que se expidiera la reglamentación correspondiente.

No es correcto el alcance que pretende la demanda del artículo 54[jj] del Acuerdo 7 de 1987, pues, las modificaciones al terreno a que alude la norma debe haberse dado dentro del año siguiente a la expedición del Acuerdo 25 de 1995 o en el mejor de los casos a la liquidación de la contribución respectiva, la cual tuvo lugar el 26 de octubre de 1998.

En virtud del Decreto 1421 de 1993 y de la Ley 99 de 1993[61] el Concejo de Bogotá expidió los Acuerdos 26 y 31 de 1996 por el cual se adopta el Plan de Ordenamiento Físico del Borde Occidental y del Borde Norte y Nororiental de Bogotá D.C., y se establecen las normas urbanísticas y las medidas para la preservación, protección y adecuado uso de las áreas que conforman dicho sistema. Por su parte, el Acuerdo 6 de 1990 o Estatuto de Ordenamiento Físico del Distrito Capital define el destino económico de los inmuebles, lo cual aunado a la ubicación de los mismos dentro de la zona de influencia determina, como en este caso, la sujeción al gravamen.

No existe una norma que establezca que los predios con vocación agrícola estén exentos de la contribución, como sí lo establece el Acuerdo 6 de 1990[506]

para los inmuebles de conservación histórica, artística o arquitectónica o el Acuerdo 7 de 1987[50] para los bienes de uso público, entre otros.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal declaró no probada la excepción propuesta porque corresponde a la controversia de fondo planteada en la demanda. Negó las pretensiones de los demandantes con base en las siguientes consideraciones:

El hecho de que los predios se clasifiquen como suburbanos no les quita la calidad de predios agrícolas o agropecuarios, pues, son clasificaciones que no se excluyen (artículos 165 y 185 del Acuerdo 6 de 1990). El informe de inspección ocular del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural se refiere a avalúos catastrales y al impuesto predial, por lo tanto, no tiene relevancia para el proceso.

Los predios de los demandantes no están exceptuados de la contribución de valorización conforme a los Acuerdos 7 de 1987[50 y 104] y 25 de 1995[11]. La Ley 101 de 1993 establece unos incentivos para el desarrollo agropecuario y pesquero, pero no consagra una exención para los predios suburbanos netamente agropecuarios. En consecuencia, no es aplicable a este caso.

Tampoco son aplicables el Decreto 1110 de 2000 y las resoluciones del Ministerio del Medio Ambiente porque fueron expedidos dos años después de la asignación de la contribución. Ésta se distribuyó según las características de los predios y de acuerdo con las normas que regularon la contribución del Eje 5 y su memoria técnica. Estos actos no fueron demandados y se presumen legales.

El factor del suelo que aplicó el IDU no se contradice con el clasificado por el DAPD, pues el hecho de que los predios se determinaran como suburbanos de transición o de preservación hidrográfica u orográfica, no riñe con su calidad de agrícola (Acuerdo 6 de 1990 [165]). Como los predios están dentro de la zona delimitada como área de beneficio del Eje 5 están obligados a pagar la contribución demandada así sean agropecuarios, pues son suburbanos según los clasificó el IDU.

Es improcedente la solicitud relacionada con la Junta de Vigilancia para reformar la memoria técnica, pues fue uno de los requisitos para poderla aprobar.

APELACIÓN

Los demandantes pidieron que se revocara la decisión por las siguientes razones:

No es posible considerar que la Ley 101 de 1993 sea subsumida por acuerdos locales, pues se trata de una ley con un carácter específico y prioritario, cual es la protección al desarrollo rural en el país y el incentivo a la producción de alimentos. Tiene un fundamento nacional e internacional en pro de la liberación de comercio y se funda en la experiencia positiva relacionada con políticas y programas de la vida rural en numerosos países. En virtud de la Ley se adquirió un compromiso de otorgarle al agro un trato preferencial y para ello excluyó el cobro de factores de valorización. Sin embargo, no se pueden cumplir estos propósitos si se pretende el cobro de la contribución a unos predios que no cuentan con una futura proyección urbanística según el artículo 9 ibídem, máximo que antes eran suburbanos y ahora son rurales.

Conforme al Acuerdo 25 de 1995[4] define que el método de distribución es el de factores de beneficio, es decir, en atención a las características diferenciales más sobresalientes de los predios.

En virtud de las resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente se cambió el factor del uso del suelo de los predios. Además se cambió el trazado de la ALO lo cual implica un cambio en las áreas de liquidación. Y el POT de Bogotá, adecuado y reglamentado por los Decretos 619 y 1110 de 2000 ubica a los predios de los demandantes dentro de las áreas de reserva forestal regional del Norte (AP-2) y área rural 1 y 2. Estos hechos obligan al IDU a reliquidar las contribuciones según el artículo 54 [j] del Acuerdo 7 de 1987.

Mediante el Acuerdo 48 de 2001[1] se autorizó al IDU para cobrar la diferencia del monto distribuible establecido por el Acuerdo 25 de 1995, que se adicionó para las obras del Eje 5. Por medio de la resolución 386 de 21 de febrero de 2002 se asignó la contribución de valorización por esa diferencia. Al predio de la demandante María Stella Clavijo de Gutiérrez, mediante resolución 11766 de 2004, se le modificaron las áreas y el uso como consecuencia de la modificación del trazado de la ALO de acuerdo con el registro topográfico 12846A de 2000. Estas modificaciones deben reflejarse en el Acuerdo 25 de 1995, pues tuvieron lugar antes de que el IDU decidiera los recursos de apelación interpuestos por las demandantes contra la resolución 5100 de 1998.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Los *demandantes* repitieron los argumentos de la apelación y agregaron que el factor de administración que había sido ampliamente discutido en la vía gubernativa no puede ser utilizado como uno de los factores para asignar la contribución de valorización y en el caso de los predios gravados, representa un 20% adicional en el cobro ya que no se cobra la unidad sino el 1.25.

La *demandada* no alegó de conclusión.

El *Ministerio Público* no conceptuó.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos de la apelación de los demandantes se decide si son legales los actos administrativos del IDU por medio de los cuales asignó la contribución de valorización por beneficio local del conjunto de obras de la zona Eje 5 a los predios de los demandantes. En concreto la Sala debe analizar si los predios gravados, por tener vocación agrícola, están excluidos de la contribución de valorización y en caso negativo, se debe establecer si procede la modificación a la contribución por el cambio del uso del suelo de los predios por el Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá en virtud de los pronunciamientos del Ministerio del Medio Ambiente.

Exclusión de la contribución de valorización

Conforme a la demanda y según se reitera en la apelación, los actores señalan que la Ley 101 de 1993[9] consagra una exclusión de la contribución de valorización para predios agropecuarios. A su juicio, esta norma es de carácter nacional y regula un tema específico, que no puede ser subsumida o transgredida por las normas locales, entre ellas, los Acuerdos 7 de 1987, 6 de 1990, 31 de 1996 y 26 de 1996 y la memoria técnica explicativa del Eje 5, aprobada mediante resolución 983 de 15 de octubre de 1998. Las pruebas del proceso confirman que los predios gravados con las contribuciones que se demandan son de vocación y destino agrícola conforme a su modificación a destino 81 a partir de 1 de enero de 2001. La Sección procede a analizar el cargo.

El Acuerdo 25 de 1995, modificado por el Acuerdo 9 de 1998, autorizó el cobro de Valorización por Beneficio Local para un conjunto de obras viales, dentro

de las cuales están incluidas las comprendidas en la Zona Eje 5. Determinó el monto distribuible, la zona de influencia y los factores de beneficio para distribución de la contribución, a saber: uso o destino económico, estrato o condiciones socioeconómicas, densidad o número de pisos, grado de beneficio o distancia de la obra o conjunto de obras y el área del terreno¹.

La Memoria Técnica del Eje 5 fue aprobada por la Resolución 983 de 25 de octubre de 1998 y estableció la zona de influencia así²:

Por el Norte: Av. Los Arrayanes
Por el Sur: Autopista Sur; Río Tunjuelito y Av. San Bernardino
Por el Oriente: Divisoria de Aguas Cerro de Suba y Av. Boyacá
Por el Occidente: Río Bogotá

Y para efectos del factor destino económico se clasificaron los siguientes usos de los predios: residencial, comercial, institucional, industrial, lotes y suburbanos.

En cuanto a los predios suburbanos, los describió como aquellos predios ubicados dentro de zonas delimitadas conforme al Acuerdo 6 de 1990. Tales predios se dividen en: expansión (código 6100); transición (código 6200); y preservación, este último subdividido en Preservación orográfica (código 6310) y preservación hidrográfica (código 6320) con los siguientes factores³:

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

Por su parte el Acuerdo 6 de 1990 por medio del cual se adopta el Estatuto para el ordenamiento físico del Distrito Especial de Bogotá y al cual remite el Acuerdo 25 de 1995 definió el área suburbana la franja de transición, que rodea las áreas urbanas de la ciudad y los núcleos urbanos de corregimientos y veredas, así como las Áreas que se extienden a lo largo de las vías de acceso y en donde

¹El artículo 4 del Acuerdo 25 de 1995 señaló que el método para la distribución es el de factores de beneficio que consiste en la distribución de la contribución con base en coeficientes numéricos que califican las características diferenciales más sobresalientes de los predios y las circunstancias que lo relacionan con las obras. El producto de la sumatoria de los factores parciales genera el factor de distribución definitivo de cada predio.

² Según el artículo 61 del Acuerdo 7 de 1987 la memoria técnica constituye la fundamentación legal, descripción de las zonas o sectores beneficiados y la operación de cálculo y distribución del gravamen de valorización, sin la cual la Junta Directiva del Instituto no da aprobación a la distribución correspondiente.

³ Folios 120, 123 y 137 c.ppal.

coexisten los modos de vida rurales y urbanos, como una prolongación de la vida urbana en el campo. Señaló como regla general que el desarrollo de terrenos de las áreas suburbanas está definido en usos agrícolas mientras no sean incorporados como áreas urbanas, mediante la definición de su desarrollo en usos urbanos con arreglo a ese acuerdo (artículo 185). Dentro de las áreas suburbanas están las áreas del Sistema Orográfico y del Sistema Hídrico a las que les son aplicables los Tratamientos Especiales de primer Nivel de Zonificación: Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Orográfico y Tratamiento Especial de Preservación del Sistema Hídrico (artículo 186 ibídem).

De acuerdo con lo anterior el hecho de que un predio del área suburbana tenga desarrollo agrícola no cambia su naturaleza de predio suburbano. Es decir, no se contradice que un predio sea suburbano y tenga un uso agropecuario.

En el presente caso, los predios de los demandantes fueron clasificados con los siguientes usos: 6200 suburbano de transición, 6310 suburbano de preservación orográfica y 6320 suburbano de preservación hidrográfica. Es decir, se clasificaron de acuerdo con la delimitación y definición señalada en el Acuerdo 6 de 1990 y a ellos se les aplicaron los factores para efectos de la liquidación del gravamen según el método señalado por el Acuerdo 25 de 1995.

Ahora bien, el artículo 9 de la Ley 101 de 1993, Ley General de Desarrollo Agropecuario y Pesquero, dispone que cuando las normas municipales sobre el uso de la tierra no permitan aprovechamientos diferentes de los agropecuarios, los avalúos catastrales no podrán tener en cuenta ninguna consideración distinta a la capacidad productiva y la rentabilidad de los predios, así como sus mejoras, excluyendo, por consiguiente, factores de valorización tales como el influjo del desarrollo industrial o turístico, la expansión urbanizadora y otros similares. Para el ajuste anual de los avalúos catastrales de estos predios se debe aplicar el índice de precios al productor agropecuario cuando su incremento porcentual anual resulte inferior al del índice de precios al consumidor.

Para la Sala es evidente que la disposición consagra la forma de establecer e incrementar el avalúo catastral de los predios estrictamente agropecuarios, para lo cual no se deben tener en cuenta ciertos factores que valorizan el predio como el desarrollo industrial o turístico, o el crecimiento urbanístico. Pero no quiere decir que tales predios se deban excluir del pago de contribuciones de valorización por

beneficio local, pues es un aspecto muy diferente al avalúo catastral y un tributo de naturaleza distinta del impuesto predial, en el cual el avalúo catastral tiene incidencia en su base gravable.

Como lo señaló la Sala en sentencia de 27 de mayo de 2004, si bien la Ley 101 de 1993 así como la Ley de Reforma Agraria 160 de 1994 y la Ley 388 de 1997 contienen precisas disposiciones acerca de los atributos que distinguen los suelos suburbanos y la posibilidad de crear incentivos para su desarrollo, entre otros el de suministrar los servicios públicos, no por ello puede inferirse que los predios suburbanos de vocación netamente agropecuaria están exonerados de la contribución de valorización, pues así no lo disponen expresamente⁴.

De otra parte, las disposiciones que regulan de manera expresa las exenciones en la contribución de valorización para el Distrito Capital, conforme al Acuerdo 7 de 1987, Estatuto de Valorización, son las contempladas en el artículo 50 ibídem, según lo dispone el artículo 104 del mismo Estatuto. En consecuencia, todos los predios de propiedad particular, los bienes fiscales de la Nación y de las entidades de Derecho Público, se gravaran con las contribuciones que se causen con motivo de la construcción de obras de interés público ordenadas por el sistema de valorización. Según el artículo 50 citado, están expresamente exceptuados de la contribución de valorización los predios señalados en la Ley 20 de 1974[24] (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 6 de 1972.

⁴ Expediente 13753, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié.

Por su parte, el Acuerdo 25 de 1995 exceptuó de la contribución de valorización a los inmuebles de propiedad de la Procuraduría y bienes del Distrito Capital destinados a escuelas, hospitales, centros de salud o salones comunales (artículo 11).

De acuerdo con lo anterior, los predios que tienen vocación o desarrollo agropecuario no están exceptuados del gravamen porque así no lo dispusieron las normas correspondientes. En consecuencia, y como lo advirtió la Sala en la sentencia citada, si a juicio de la actora los predios suburbanos deber ser exentos de la contribución de valorización por su vocación agropecuaria conforme al régimen legal señalado, le correspondía demandar la nulidad de los Acuerdos 07 de 1987, 25 de 1995 y 9 de 1998 que no contemplaron tal beneficio y que a su juicio resulta violatorio de tal normatividad, para que a través del juicio correspondiente se determine su legalidad. Mientras eso no suceda y en relación con las exenciones tributarias, las autoridades administrativas están obligadas al estricto cumplimiento de las normas que regulan el decreto, la asignación y la liquidación de la contribución de valorización⁵.

Por las razones expuestas los predios de los demandantes no gozan de la exclusión del gravamen. No prospera el cargo.

Modificación de la contribución de valorización

Conforme al recurso de apelación, la modificación del factor del uso del suelo de los predios de los demandantes en virtud de las resoluciones 475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente y el nuevo trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente implica un cambio en las áreas de liquidación de la contribución que sí fue tenido en cuenta para la asignación del nuevo monto distribuible según la diferencia establecida mediante Acuerdo 48 de 2001[1] y realizada por la resolución 386 de 21 de febrero de 2002 para los predios de una de las demandantes. Que el POT de Bogotá (Decretos 619 y 1110 de 2000) ubica a los predios dentro de las áreas de reserva forestal regional del Norte (AP-2) y área rural 1 y 2. En consecuencia se debe reliquidar la contribución conforme al artículo 54 [j] del Acuerdo 7 de 1987.

⁵ *Ibíd.*

Según el artículo 54 del Acuerdo 7 de 1987, para los fines del artículo 53 Id., el Instituto presentará a la Junta de Vigilancia un análisis de las características propias de los inmuebles y de aquellas que lo relacionen con la obra, plan o conjunto de obra, teniendo en cuenta, entre otros, (j) la destinación, intensidad y usos del terreno, así como los cambios, que antes, durante o después de realizada la obra o conjunto de obras, generan y sean aprobadas por el organismo competente hasta un año después de su liquidación⁶.

En cuanto al alcance de esta disposición frente al Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, adecuado en el año 2000 que modificó el uso de algunos terrenos en la ciudad en virtud de las Resoluciones 0475 y 621 de 2000 del Ministerio del Medio Ambiente, la Sala reitera el criterio expuesto en varias sentencias, según el cual es improcedente la reliquidación del gravamen porque los actos en virtud de los cuales se produjo la modificación del uso del suelo, fueron expedidos con posterioridad a la liquidación de la contribución⁷.

En efecto, la Sala ha considerado que los actos administrativos por medio de los cuales el Ministerio del Medio Ambiente adoptó decisiones sobre las “áreas denominadas borde norte y borde noroccidental del proyecto Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital” y que a su vez fueron regulados por el Decreto 1110 de 28 de diciembre de 2000, se surtieron con posterioridad a la expedición de la Resolución 5100 por la cual se asignó la contribución de valorización (oct. 26/1998). En consecuencia, la disposición prevista en el artículo 54[j] del

⁶Artículo 53º.- Determinación del Método. Para cada obra o conjunto de obras la Junta de Vigilancia elaborará el estudio del método que ha de seguirse para la distribución de las contribuciones de valoración dentro de la zona de influencia, de acuerdo con las características de los predios y las modalidades del beneficio, con la finalidad de que las contribuciones resultantes se ajusten a las normas legales y a los principios de equidad que regulan la contribución de valoración y lo someterá para aprobación de la Junta Directiva.

⁷ Sentencias de 17 de marzo de 2005 Exp. 14017 y de 28 de febrero de 2008, Exp. 15295, C.P. Juan Ángel Palacio Hincapié y 10 de mayo de 2007, Ecp. 15135 C.P. María Inés Ortiz Barbosa.

Acuerdo 7 de 1987 no puede entenderse, en el caso analizado, como una autorización legal para efectuar una nueva distribución de la contribución, tomando en cuenta los cambios sugeridos al uso de la zona de ubicación de los predios gravados, decretada por las autoridades competentes porque tales actos se producen hasta el año 2000, es decir, más de un año después de la liquidación y asignación del gravamen.

Igual consideración cabe en cuanto al nuevo trazado de la Avenida Longitudinal de Occidente que según la apelación fue de acuerdo con el registro topográfico 12846A de 2000. Además, el hecho de que a una de las demandantes se le hubiera tenido en cuenta tal circunstancia cuando se asignó la diferencia del monto distribuible de la contribución de valorización conforme al Acuerdo 48 de 2001, no supone que deban reliquidarse las contribuciones demandadas, pues tal situación, como la misma apelación lo indica, tuvo ocurrencia con la expedición de nuevos actos administrativos bajo circunstancias de hecho diferentes.

Conforme a lo expuesto no prospera el recurso de apelación de los demandantes y procede en consecuencia la confirmación de la sentencia impugnada.

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

CONFÍRMASE la sentencia apelada.

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

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO
Ausente

HÉCTOR J. ROMERO DÍAZ

