

CONTRIBUCION DE VALORIZACION – Formas de pago / INTERESES DE FINANCIACION Y DE MORA – Causación y liquidación en la contribución de valorización / INTERESES DE MORA – Se causan cuando vence el plazo para el pago de la contribución de valorización

El artículo 93, modificado por el artículo 4º del Acuerdo Distrital 8 de 2000, señala como formas de pago de la contribución de valorización las siguientes: De contado: Puede realizarse en dinero o con bienes muebles dentro de los tres (3) primeros meses a partir de la fecha en que quede legalmente ejecutoriada la resolución de asignación, concediéndose unos descuentos, así: el equivalente al quince por ciento (15%) del valor de la contribución, si se paga dentro del primer mes; el equivalente al diez por ciento (10%), del valor de la contribución, si se paga dentro del segundo mes; si el pago se efectúa en el tercer mes, no hay lugar a descuento. Por cuotas: Que puede realizarse en los plazos que apruebe para cada liquidación el IDU, de acuerdo con el valor de cada contribución y con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, sin que excedan de 60 meses. Los artículos 95 y 96 del Acuerdo, modificados por los artículos 1 y 2 del Acuerdo Distrital 8 de 2000, respectivamente, establecen la causación de intereses de financiación y de intereses moratorios a cargo del contribuyente, en las siguientes condiciones: Intereses de financiación: Se liquidan a cargo del contribuyente para los casos en que la contribución de valorización no se paga de contado. La tasa y forma de liquidación serán determinados por el Director General del IDU para cada obra o conjunto de obras. La tasa que se fije no podrá superar la de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Los intereses de financiación se generarán hasta cuando el contribuyente incumpla y se encuentre en mora, momento en el que empezarán a correr los intereses de mora. Intereses moratorios: Se causan sobre los plazos expirados o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente. El interés se liquida sobre el saldo insoluto de la contribución y se cobra en forma exclusiva por el tiempo en que el contribuyente se encuentre en mora en el pago de su obligación, a la tasa de interés vigente en el momento respectivo del pago. El interés en ningún caso podrá ser superior al doble del interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria. Para el caso de los intereses moratorios, objeto de discusión, si bien de conformidad con el artículo 90 del Acuerdo 7 de 1987 la contribución de valorización es exigible una vez ejecutoriada la resolución que la asigna, en armonía con el artículo 93 del mismo acuerdo, la exigibilidad, en estricto sentido, sólo surge cuando se vencen los plazos que se conceden para el pago de contado de la contribución, que es de 3 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución de asignación. A partir de ese momento, se causan los intereses de mora.

FUENTE FORMAL: ACUERDO DISTRITAL 8 DE 2000 – ARTICULO 1 / ACUERDO DISTRITAL 8 DE 2000 – ARTICULO 2 / ACUERDO DISTRITAL 8 DE 2000 – ARTICULO 93

ACTO ADMINISTRATIVO – Firmeza

El artículo 62 del C.C.A. dispone que los actos administrativos quedan en firme cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. Cuando contra un acto administrativo proceden los recursos de reposición y de apelación, el acto adquiere firmeza cuando estos recursos se deciden. Cuando la administración decide los recursos puede confirmar, modificar o revocar la decisión que adoptó en el acto administrativo que se impugna. Si con ocasión de los recursos interpuestos, la Administración adopta una decisión más gravosa a la prevista en el acto administrativo impugnado, crea una nueva situación jurídica particular y concreta. En ese contexto, la decisión inicial se entiende revocada y, por eso,

proceden nuevamente los recursos en la vía gubernativa. El artículo 138 del C.C.A. precisa que cuando se demande la nulidad del acto, si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deben demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen, pero si fue revocado, solo procede demandar esta última decisión. Las reglas del artículo 138 del C.C.A. permiten limitar la litis al análisis del acto administrativo que creó la nueva situación jurídica nueva y obviar la discusión respecto de las decisiones revocadas. Ello no significa que los actos previos sirvan de fundamento de hecho para invocar la nulidad de los actos que contienen la decisión definitiva.

INTERESES DE MORA EN LA CONTRIBUCION DE VALORIZACION – Reconocimiento y liquidación / SENTENCIA DECLARATIVA – En ellas no hay una condena / LIQUIDACION DE CONDENAS – No procede en sentencias declarativas

La Sala considera que la demandante tiene derecho a que se le reconozcan los intereses legales del 6% anual a que hace alusión el artículo 1617 del Código Civil, por cuanto el Acuerdo 179 del 28 de septiembre de 2005 no reguló el reconocimiento de interés alguno a favor de los contribuyentes de la valorización, por la devolución o compensación de saldos a favor originados en pagos en exceso. Ante la ausencia de norma expresa que determine los intereses que proceden y la forma cómo se deben liquidar, en materia de devolución de pagos en exceso por contribución de valorización se deberá aplicar la norma general que regula el tema, esto es, el artículo 1617 del Código Civil. En las sentencias del 23 de julio y del 13 de agosto de 2009, la Sección precisó que “El pago indebido de tributos genera una desvalorización monetaria, que debe ser resarcida con la respectiva actualización, que por originarse en sumas de dinero se presume en el 6% anual, de conformidad con el artículo 1617 del Código Civil.” En ese orden de ideas, se ordenará el reconocimiento de esos intereses y para el efecto se deberán en cuenta los siguientes parámetros para la liquidación: Base de liquidación: la base corresponde al saldo crédito debido por el IDU. Se debe tener en cuenta que este saldo crédito se generó en los pagos parciales hechos por la actora. Periodo De Liquidación: a) Fecha de inicio: Para el primer pago determinado en exceso, la fecha en que se efectuó. Para las cuotas subsiguientes, las fechas en que se hicieron los pagos correspondientes a cada una. b) Fecha de finalización: se deberá tener en cuenta la fecha de devolución de los \$2.786.840.300 que hizo el IDU con ocasión de la expedición de la Resolución 2148 del 6 de junio de 2006, hasta la concurrencia de ese valor. Para el saldo insoluto, se tendrá como fecha, el momento efectivo de la devolución de ese saldo. Tasa: 6% anual. El artículo 178 del Código Contencioso Administrativo dispone que “[L]a liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencia de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.” En el sub lite es claro que la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 23 de noviembre de 2005, que declaró que la demandante estaba obligada al pago de la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 del 26 de octubre de 1998, no es una sentencia de condena, y así lo reconoce la demandante. Se trata de una sentencia declarativa, mediante la cual se declaró la nulidad de unos actos, porque no se ajustaron a derecho. A título de restablecimiento del derecho no se condenó a la entidad a pagar suma alguna de dinero. Por lo tanto, no es procedente aplicar el artículo 178 del C.C.A. a una sentencia declarativa, pero sí a la de condena, como la que en esta instancia y oportunidad se profiere y sólo hasta cuando se haga efectiva.

FUENTE FORMAL: CODIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO – ARTICULO 178

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil diez (2010).

Radicación número: 25000-23-27-000-2006-01342-01(16812)

Actor: CORPORACION CLUB LOS LAGARTOS

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU- contra la sentencia del 1º de agosto de 2007, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “A”, que dispuso lo siguiente:

“PRIMERO: Declarase (sic) *la nulidad parcial de la resolución No. 2148 del 6 de junio del 2006*

A título de restablecimiento del derecho se ordenará al IDU reconocer a la sociedad accionante, la indexación respectiva sobre las sumas pagadas en exceso hasta la fecha en que se realice efectivamente la devolución.

El IDU dará cumplimiento a la sentencia de conformidad con lo dispuesto en el artículo 178 del C.C.A.

SEGUNDO: *No se condena en costas como lo prevé el artículo 171 del Código Contencioso Administrativo por cuanto la conducta de las partes no lo amerita, de conformidad con el numeral 8º del artículo 392 del Código de Procedimiento Civil .”*

1. ANTECEDENTES PROCESALES

I. LA DEMANDA

La CORPORACIÓN CLUB “LOS LAGARTOS”, a través de apoderado, formuló las siguientes pretensiones:

“Primera: Solicito respetuosamente, que se declare la nulidad parcial de la Resolución 2148 de 6 de junio de 2006, expedida por la Dirección Técnica del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO –IDU, “Por la cual se reconocen y ordenan pagos por concepto de devolución de la Contribución de Valorización” en cuanto la liquidación que hace de la suma a devolver, omite el reconocimiento del derecho a la devolución de otra parte, así como el reconocimiento de intereses.

Segunda: A título de restablecimiento del derecho, solicito que se efectúe de nuevo la liquidación de la suma a devolver y se ordene el pago, a favor de la entidad que represento, de la suma que resulte a su favor.

Tercera: También a título de restablecimiento del derecho, solicito se ordene pagar el valor que resulte de aplicar la tasa de inflación o índice de precios al consumidor (IPC), sobre la suma que de acuerdo con la pretensión segunda resulte a favor, a partir del 6 de junio de 2006, fecha en que el IDU debió pagarla a la entidad que represento.”

Invocó como normas violadas los siguientes:

- Artículo 29, 34, 90, 95 numeral 9º, 189 numeral 20, y 338 de la Constitución Política
- Artículos 35, 59, 47, 85, 174 y 177 del Código Contencioso Administrativo
- Artículos 718, 1649 y 1746 del Código Civil
- Artículo 863 del Estatuto Tributario
- Artículos 82 y 90 del Acuerdo 7 de 1987 del Concejo Distrital de Bogotá.

Previa exposición del concepto de violación, el demandante puso de presente que el IDU le liquidó la contribución de valoración mediante Resolución 5100 del 23 de octubre de 1998. Que contra esa resolución interpuso el recurso de reposición y de apelación, pero que desistió del recurso de apelación y que, por eso, la contribución de valorización quedó en firme cuando le notificaron la Resolución 170 de 1999, mediante la que el IDU decidió el recurso de reposición.

También puso de presente que, no obstante haber desistido del recurso de apelación, el IDU profirió la Resolución 1164 de 1999. Que en esa Resolución, que posteriormente fue aclarada mediante Resolución 1440 de 1999, el IDU reliquidó la contribución para establecer un monto mayor a pagar a cargo de la demandante. Que contra estos actos, la actora interpuso demanda de nulidad y restablecimiento del derecho. Que, posteriormente, el IDU profirió otras resoluciones¹ que confirmaron la reliquidación de la contribución. Que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 23 de noviembre de 2005, expediente 13983, C.P. Héctor J. Romero Díaz, declaró la nulidad de todos esos actos. Que en cumplimiento de esa sentencia, el IDU profirió la resolución cuya nulidad se demanda en este proceso.

¹ El demandante cita la Resolución 398 de marzo 8 de 2000 mediante la cual el IDU le aceptó el desistimiento de la apelación.

La Resolución 234 de marzo 13 de 2000 que revocó la Resolución 170 de 1999 y, a la vez, reliquidó la contribución en la suma de \$3.538.568.591

La Resolución 2591 de junio 27 de 2000 resolvió el recurso de reposición que confirmó la resolución 234 de 2000

La Resolución 1822 de octubre 11 de 2000 que resolvió la apelación y confirmó la resolución 234 de 2000.

La inconformidad radica, en concreto, en la forma en que se liquidaron intereses sobre la suma que el Consejo de Estado determinó como contribución de valorización a cargo de la demandante.

En ese contexto fáctico, se procede a sintetizar el concepto de violación que propuso la demandante y la contestación de la demanda, en los siguientes términos:

1. “El valor de los intereses de mora a cargo es superior al que debió ser determinado porque la obligación sólo fue exigible a partir del momento en que quedó en firme la resolución de asignación de la contribución de valorización.”

Precisó que la Resolución 2148 del 6 de junio de 2006, en la que el IDU reconoció y ordenó devolver a la Corporación Club Los Lagartos los saldos crédito generados en la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998 por valor de \$ 2.786'840.00, se debió tomar como fecha de causación de intereses moratorios a cargo de la corporación, el día **1º de octubre de 1999**, porque a partir de ese momento desistió del recurso de apelación que interpuso contra la Resolución 5100.

Dijo que la Resolución 5100 de 1998 quedó en firme el 1º de octubre de 1999, y que sólo a partir de ese momento el IDU podía exigirle el pago de la contribución de valorización que le fue asignada.

En esa medida, con fundamento en el artículo 90 del Acuerdo 7 de 1987, (*“Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”*), concluyó que los intereses moratorios se causaron desde el 1º de octubre de 1999 hasta el 8 de mayo de 2001, porque ese día suscribió acuerdo de pago con el IDU y realizó el primer abono de la deuda tributaria.

Agregó que sí la liquidación de intereses se hace a la tasa de interés moratorio que aplicó el IDU, esto es, (2,43556%). El resultado sería el siguiente:

Vr. de la contribución de valorización	\$ 1.263'774.496
Tasa de interés: (2,43556 x 19 meses)	x 65,76
Total intereses moratorios	<hr/> \$ 584'819.736

2. “El valor de los intereses de mora a cargo es superior al que debió ser determinado porque, adicionalmente, la tasa que se aplicó es superior a la pactada en el acuerdo de pago.”

Dijo que en el acto acusado no se debieron liquidar intereses de mora a cargo de la corporación sobre el saldo de la deuda, sino que se debieron liquidar intereses corrientes, porque el Acuerdo de Pago No. 110050454016, en el acápite “Condiciones de pago”, señaló que *“Sobre el saldo insoluto de capital, se cobrará durante el plazo un interés de financiación equivalente al interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria”*.

Por consiguiente, dijo que se debieron liquidar intereses corrientes a su cargo a partir de las tasas de interés certificadas por la Superintendencia Financiera, así:

Valor contribución valorización	\$ 1.263'774.496
Más intereses de mora	\$ 584'819.736

Total deuda más intereses	\$ 1.848'594.259
Menos: Pago cuota inicial 25%	\$ 981'599.000
Saldo de la deuda	\$ 866'995.259

Dijo que el saldo de la deuda es la parte de la obligación financiada mediante el acuerdo de pago firmado con el IDU. Por tanto, sobre el valor de \$ 866'995.259 se debieron liquidar los intereses causados, después de abonar la cuota que pagó mensualmente la Corporación.

Consideró que los intereses causados a cargo de la Corporación, sobre el saldo mensual de la deuda y a la tasa de interés corriente certificada, ascienden a \$ 83'488.506.

Manifestó que cualquier valor adicional que liquide el IDU es ilegal por ausencia total de motivación y consecuente violación del derecho de defensa.

A partir de lo anterior, la demandante concluyó que el IDU omitió reconocer y devolver \$ 342'447.398, de acuerdo con la siguiente liquidación:

Pagos efectuados por el contribuyente	\$ 5.061'370.700
Menos obligación según sentencia	\$ 1.263'774.496
Menos intereses de mora y corrientes a cargo	\$ 668'308.506
Total saldo a favor de la Corporación	\$ 3.129'287.698
Menos valor devuelto por el IDU	\$ 2.786'840.300
Diferencia	\$ 342'447.398

3. “Sobre los pagos en exceso efectuados por la CORPORACIÓN, se deben reconocer intereses corrientes durante todo el tiempo en que permanecieron en poder del IDU.”

La demandante señaló que el acto acusado no reconoció ningún interés o actualización sobre los pagos efectuados en exceso. Esa omisión, a su juicio, es abiertamente contraria a la Constitución y a la Ley.

Agregó que a partir del mes de marzo de 2002, momento en que la actora pagó la totalidad de la deuda, se debieron reconocer intereses corrientes por \$ 1.298'133.553.

Añadió que la declaratoria de nulidad de los actos que determinaron la contribución por un mayor valor implica que las cosas se deben retrotraer al estado en que se encontraban antes. Por ello, los pagos que efectuó carecen de causa legal, pues desapareció el fundamento que se tuvo para exigir el pago.

Precisó que la sentencia que profirió el Consejo de Estado² es declarativa, porque se limitó a declarar el monto de una obligación a cargo de un particular. La sentencia señaló que la contribución a cargo de la actora era de

² Sentencia del 23 de noviembre de 2005, expediente 13983, CP. Héctor J. Romero Díaz. En esta sentencia se declaró la nulidad de las Resoluciones 1164 y su aclaratoria 1440 de 1999, que resolvió el recurso de apelación contra la Resolución 5100 de 1998; 398 de 2000, que aceptó el desistimiento del recurso de apelación contra la Resolución 5100 de 1998; 234 de 2000, que reliquidó la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100; 2591 y 1822 de 2000, que resolvieron los recursos de reposición y apelación contra la Resolución 234, respectivamente, en virtud de las que el IDU reliquidó la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998, al predio de propiedad de la Corporación.

\$ 1.263'774.496. Dijo, además, que le corresponde al IDU comparar el valor de los pagos que recibió con la suma determinada en la sentencia y, luego, restituir el excedente en forma completa.

Aclaró que *“La pretensión de indexación de la suma que se señale en la sentencia, con base en el IPC desde la fecha en que se debió haber hecho el cumplimiento de la sentencia (6 de junio de 2006) hasta la fecha de pago efectivo de dicha suma, se fundamenta en las mismas razones expuestas respecto de los intereses, y con base en el artículo 178 del C.C.A., relativo al ajuste de valor.”*

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Instituto de Desarrollo Urbano –IDU- se opuso a las pretensiones de la demanda en el siguiente sentido:

1. Cobro de lo no debido

El IDU dijo que el Consejo de Estado, en la sentencia que declaró la nulidad de los actos administrativos que liquidaron la contribución de valorización a cargo de la demandante, declaró que la actora estaba obligada a pagar la contribución que el IDU le había asignado en la Resolución 5100 de 1998, confirmada por la Resolución 170 de 1999. Que en esa sentencia no se determinó la suma que el IDU debía devolver, ni mucho menos que sobre esa suma se debían reconocer intereses e indexación.

Que teniendo en cuenta que la resolución que ahora se demanda es producto de la sentencia del Consejo de Estado, para determinar a partir de cuándo se liquidan intereses moratorios a cargo de la demandante se debe tomar como fecha el 25 de febrero de 1999, pues ese día quedó en firme la Resolución 170 del 8 de febrero de 1999, mediante la que el IDU resolvió el recurso de reposición contra la Resolución 5100 de 1998. Que, por lo tanto, la demandante debió pagar la contribución el día 25 de febrero de 1999 y que, como no lo hizo, los intereses de mora se calcularon a partir de ese día.

En ese contexto, dijo que liquidó los intereses moratorios desde el 25 de febrero de 1999 hasta el 25 de abril de 2001, momento en que la demandante pagó parte de la obligación fiscal. En consecuencia, los intereses que se liquidaron en ese periodo de 26 meses ascendieron a \$ 900.312.951.

Explicó que los intereses moratorios se liquidaron a la tasa certificada por la Superintendencia Financiera para el mes de abril del 2001, equivalente a 2,74%.³

También aclaró que como la obligación se cubrió en su totalidad en agosto del 2002, hasta esa fecha se causaron intereses de mora sobre el saldo a capital pendiente, durante un periodo de 16 meses y por la suma de \$ 206.103.075.

Que, en consecuencia, el tiempo durante el que se generaron intereses moratorios fue de 42 meses, equivalentes a la suma de \$ 1.106'416.026.

2. Pérdida de eficacia del acuerdo de pago suscrito entre las partes

³ No precisó si era mensual.

Manifestó que el acuerdo de pago que suscribió con la demandante, producto de lo decidido en la Resolución 1164 de 1999, perdió eficacia con ocasión de la declaratoria de nulidad de dicha resolución por parte del Consejo de Estado.

Por lo tanto, consideró que los intereses moratorios cobrados a la demandante tenían fundamento en la Resolución 5100 de 1998, y se liquidaron así:

Total cancelado:	\$ 5.061'370.700
Menos cobro de contribución:	\$ 1.263'774.496
Menos intereses causados:	\$ 1.106'416.026
Total devolución:	\$ 1.691'180.178

3. Inexistencia de obligación legal para el reconocimiento de intereses

Frente a la falta de reconocimiento de intereses o actualización del valor devuelto a la demandante, el IDU explicó que la sentencia que anuló las resoluciones por medio de las cuales se asignó la contribución, sólo declaró el valor que debía pagar la demandante por contribución de valorización. La sentencia, a su entender, no contiene una condena contra el IDU, ni tampoco ordenó devolver una cantidad líquida de dinero.

Añadió que, no obstante lo anterior, el IDU devolvió a la demandante lo que realmente le debía devolver. Que en la resolución demandada liquidó los intereses de mora que se causaron a cargo de la demandante durante el tiempo que le financió el pago de la contribución, y que la liquidación se hizo sobre el monto que fijó la Resolución 5100 de 1998 y que confirmó la Resolución 170 de 1999, actos administrativos que no fueron declarados nulos por el Consejo de Estado.

Manifestó que la liquidación se hizo conforme con los parámetros señalados en el Acuerdo 179 de 2005⁴, acuerdo que no regula el reconocimiento y pago de los intereses que solicitó la actora.

4. Expedición del acto con las formalidades y requisitos legales

El IDU manifestó que el acto demandado consultó los intereses de la demandante, pues devolvió los dineros que, en su criterio, estaba en la obligación de devolver. Que la resolución demandada es un acto de ejecución, toda vez que ejecutó la orden proferida mediante Resolución 1806 de 2006, acto respecto del que la demandante no formuló ninguna objeción.

Adujo que con la liquidación de los intereses moratorios y la compensación de esos intereses con la suma que debió devolver, está cumpliendo las resoluciones que asignaron la contribución de valorización. Que esas resoluciones *“nunca salieron del mundo jurídico pues no fueron declaradas nulas por la justicia contenciosa administrativa, de tal suerte que se encuentran bajo la presunción de legalidad y son de obligatorio cumplimiento por los administrados.”*

Adujo que como no existe una condena, ni se le ha ordenado al IDU a devolver sumas líquidas de dinero, es obvio que no existe una deuda civil a su cargo y, por ende, tampoco existe la obligación de reconocer intereses o indemnización alguna.

⁴ *“Por medio de la cual se ordena la devolución y compensación de los saldos cuenta por concepto de valorización y se dictan disposiciones en esta materia.”*

III. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "A", declaró la nulidad parcial del acto acusado y, a título de restablecimiento del derecho, ordenó el reconocimiento a favor de la demandante de la indexación respectiva sobre las sumas pagadas en exceso, hasta la fecha en que se realice efectivamente la devolución. Para el efecto analizó los siguientes cargos:

1. Causación de intereses en contra del contribuyente

Después de referirse al artículo 90 del Acuerdo 7 de 1987 y al artículo 62 del C.C.A., el *a quo* concluyó que la Resolución 5100 de 1998, por medio de la cual se asignó la contribución de valorización a cargo de la demandante, quedó ejecutoriada en el momento en que se resolvió el recurso de reposición.

Dijo que la liquidación de intereses moratorios que hizo el IDU a partir del 25 de febrero de 1999, fecha en que quedó ejecutoriada la Resolución 170 del 8 de febrero de 1999⁵, se ajustó a la ley. Por lo tanto, consideró que el cargo no prosperaba.

2. Liquidación de intereses a partir de la suscripción del acuerdo de pago

El Tribunal puso de presente que el 8 de mayo de 2001 las partes suscribieron el Acuerdo de Pago No. 110050454016. En virtud de dicho acuerdo, la demandante pagó el 25% de la deuda y el IDU financió el saldo restante de la contribución de valorización fijada en la Resolución 1164 de 1999.⁶

Después de transcribir apartes del mencionado acuerdo, el Tribunal precisó que el acuerdo fue suscrito para cancelar una obligación clara, expresa y exigible contenida en unas resoluciones que posteriormente fueron declaradas nulas. Por consiguiente, desaparecieron los fundamentos fácticos y jurídicos en que se sustentaba.

Manifestó que al desaparecer los fundamentos jurídicos del acuerdo, debía aplicarse lo señalado en el artículo 96 del Acuerdo 7 de 1987, replicado en el artículo 4º de la Resolución 5100 de 1998, para liquidar los intereses moratorios.

Por lo anterior, consideró que no podían cobrarse intereses corrientes en lugar de moratorios, con fundamento en el acuerdo de pago, porque este acuerdo dejó de tener efectos jurídicos ante la desaparición de sus fundamentos fácticos y jurídicos. Concluyó que el cargo no prosperaba.

3. Reconocimiento de intereses a favor del contribuyente

El Tribunal precisó que si bien la sentencia que declaró la nulidad de las resoluciones posteriores a la asignación de la contribución no se pronunció frente al reconocimiento de intereses a favor del contribuyente, no se puede desconocer que la suma que allí se fijó debe ser indexada.

⁵ Mediante esta resolución se resolvió el recurso de reposición interpuesto en contra de la Resolución 5100 de 1998.

⁶ Esta resolución fue declarada nula por el Consejo de Estado.

Consideró que, en aplicación de los principios de justicia y equidad, los dineros que recibió el IDU y que fueron pagados en exceso por el contribuyente deben ser devueltos con la respectiva indexación.

En consecuencia, el tribunal concluyó que el cargo prosperaba.

IV. APELACIÓN

Las partes interpusieron recurso de apelación en contra de la decisión de primera instancia.

El **IDU** precisó que la sentencia del Tribunal no tuvo en cuenta la Resolución 7549 de diciembre de 2006, por medio de la cual se ordenó reconocer y pagar a la demandante la suma de \$ 415'934.242, por los siguientes conceptos:

Indexación:	\$ 250'546.260,14
Intereses:	\$ 261'048.804,12
Subtotal:	\$ 511'595.064,26
Menos saldo a favor IDU	\$ 95'660.122,00
Total a favor Los Lagartos:	\$ 415'934.942,26

Consideró que el Tribunal ordenó ejecutar actos ya cumplidos por el IDU, porque mediante la anterior resolución ya se había reconocido la indexación a favor de la demandante. Dijo que este acto había sido allegado con anterioridad al fallo, mediante el oficio IDU STPJ 6400-025333 del 26 de abril de 2007.

Solicitó la revocatoria parcial del fallo de primera instancia, porque el IDU ya cumplió su obligación de reconocer y ordenar el pago de la indexación correspondiente a la actora.

Por su parte, la **CORPORACIÓN CLUB LOS LAGARTOS** ratificó en el recurso los argumentos que esgrimió en la demanda y en los alegatos de conclusión de primera instancia.

Dijo que la sentencia del Tribunal no reconoció los intereses corrientes a su favor, lo que riñe con los principios de equidad e igualdad.

Manifestó que mal podría el Consejo de Estado, en el fallo que declaró la nulidad de los actos posteriores al de asignación de la contribución de valorización, haber reconocido intereses a favor del contribuyente, porque no se trataba de un proceso de devolución sino de determinación del monto de la contribución de valorización.

Añadió que la sentencia apelada estimó erradamente que los intereses no son compatibles con la indexación de la suma adeudada, porque los intereses o rendimientos del dinero se generaron durante el tiempo que permaneció el dinero en manos del Estado. La indexación, agregó, procede desde la fecha en que surgió la obligación de devolver esa suma, es decir, una vez se produjo la sentencia de nulidad y hasta la fecha de su pago efectivo.

Adujo que el Tribunal dejó de aplicar el principio de equidad y los artículos 1746, 718 y 1649 del Código Civil.

Dijo que la decisión se apoyó en el fallo del Consejo de Estado del 14 de agosto de 2003, expediente 12324. Sin embargo, en realidad no lo aplicó, porque los pasos para seguir el cálculo de la suma a devolver son otros.

En cuanto a la determinación de la suma a devolver, añadió, el Tribunal no se pronunció sobre la omisión de motivación en que incurrieron los actos acusados, ya que no explicó como se determinó la suma a devolver.

No compartió que el *a quo* haya concluido que la ejecutoria de la Resolución 5100 de 1998 se haya producido el 25 de febrero de 1999, porque la Resolución 170 del 8 de febrero de 1999 dispuso, en el numeral tercero de su parte resolutive, que se concedía el recurso de apelación en efecto suspensivo. Por lo tanto, al 8 de febrero aún no se había resuelto el recurso de apelación, y sólo dejó de estar pendiente de resolver una vez se desistió del mismo, esto es, el 1º de octubre de 1999. Desde esa fecha se entiende exigible la contribución y se causaron los intereses de mora a su cargo.

Estimó que la nulidad de los actos de determinación de la contribución en nada afectó la validez del acuerdo de pago. El pago de la contribución por cuotas mensuales con los correspondientes intereses corrientes se acordó válidamente por las partes, sin perjuicio de la suerte final de la liquidación oficial.

Consideró que el acuerdo suscrito es ley para las partes, y que al no haberse discutido su legalidad y eficacia debe ser cumplido de buena fe. Por lo tanto, a partir del momento de suscripción del acuerdo (8 de mayo de 2001), la Corporación reconoce intereses corrientes a su cargo, más no moratorios en la forma como erradamente lo reconoció el Tribunal.

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

A la Sala le corresponde decidir acerca de la legalidad de la Resolución 2148 del 6 de junio de 2006, por medio de la cual el Instituto de Desarrollo Urbano – IDU – reconoció y ordenó un pago por valor de \$ 2.786'840.300, a favor de la Corporación Club Los Lagartos, por concepto de devolución de saldos crédito generados en el pago de la Contribución de Valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998.

La controversia se concreta en establecer si es o no correcta la liquidación del saldo a favor que el IDU reconoció a la demandante en el acto acusado. Para el efecto, se abordarán los siguientes aspectos:

1. Si era procedente que el IDU liquidara intereses de mora a cargo de la demandante, la forma de su cuantificación y el período de liquidación, para establecer el saldo crédito insoluto a favor de la demandante.
2. Si es procedente reconocer intereses e indexación sobre el saldo crédito que resulte a favor de la demandante.

Para resolver el problema jurídico propuesto, se destacan los siguientes hechos probados, a efectos de delimitar la *litis*:

- El IDU, mediante la Resolución 5100 del 20 de octubre de 1998, asignó la contribución de valorización por beneficio local a 3 predios de propiedad de la Corporación Club Los Lagartos, por un valor de \$ 1.263'774.496.
- Mediante la Resolución 170 del 8 de febrero de 1999, el IDU confirmó la Resolución 5100, con ocasión del recurso de reposición que la demandante interpuso contra esa resolución.

- El 1º de octubre de 1999, la demandante desistió del recurso de apelación que interpuso contra la Resolución 5100.
- Mediante la Resolución 1164 del 1º de octubre de 1999, notificada por edicto fijado el 3 de noviembre y desfijado el 17 de noviembre de 1999, el IDU resolvió el recurso de apelación y modificó la contribución de valorización y la determinó en \$ 3.538'568.561.
- La anterior resolución fue objeto de aclaración mediante la Resolución 1440 del 30 de noviembre de 1999. El valor de la contribución se mantuvo.
- El 8 de marzo de 2000, el IDU expidió la Resolución 398, por medio de la cual se aceptó el desistimiento al recurso de apelación, y revocó las Resoluciones 1164 y 1440.
- Mediante la Resolución 234 del 13 de marzo de 2000, el IDU reliquidó la contribución asignada en la Resolución 5100 y revocó la Resolución 170. Fijó la contribución por un valor de \$ 3.538'568.591.
- La anterior resolución fue confirmada en las Resoluciones 2591 del 27 de junio de 2000 y 1822 del 11 de octubre de 2000, en virtud de los recursos de reposición y apelación que interpuso la demandante.
- El 8 de mayo de 2001, la actora suscribió un acuerdo de pago con el IDU para pagar el valor de la contribución determinada en la Resolución 234 del 13 de marzo de 2000, por \$ 3.538'568.591, más intereses de mora por valor de \$ 387'827.118, para un total de \$ 3.926'395.709. Sobre esa suma, la demandante pagó una cuota inicial equivalente al 25%, es decir, \$ 951'599.000 y se le concedió un plazo de 5 años para pagar el saldo en 60 cuotas mensuales a partir del mes de junio de 2001.
- En el acuerdo de pago se establecieron, entre otras, las siguientes condiciones de pago:

“2. Sobre el saldo insoluto de capital, se cobrará durante el plazo un interés de financiación equivalente al interés bancario corriente, certificado por la Superintendencia Bancaria.

(...)

7. En caso de mora se liquidarán intereses a la tasa establecida por el IDU mediante Resolución.

OBSERVACIONES ADICIONALES

Las partes que suscriben este Acuerdo de Pago, dejan constancia de la existencia de acciones legales ejercidas ante el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca respecto de la actuación administrativa que liquidó el monto de la contribución de valorización por Beneficio Local correspondiente a este predio en relación con las obras para el desarrollo vial del occidente, (Zona Eje 5 – Avenida Ciudad de Cali).

La suscripción de este Acuerdo de pago, no significa ni implica que la Corporación Club Los Lagartos acepte deber el valor objeto de este Acuerdo, el cual queda sujeto al fallo que de manera definitiva se profiera en las

acciones legales interpuestas. Si con motivo de la decisión Judicial definitiva se determina que la obligación fiscal por concepto de contribución de valorización correspondiente a este predio es inferior a las sumas ya canceladas por concepto de capital e intereses, el IDU procederá a hacer la devolución de la mayor suma recibida. (...)

- El Consejo de Estado, en la sentencia del 23 de noviembre de 2005, declaró la nulidad de las Resoluciones 1164 del 1º de octubre de 1999, 1440 del 30 de noviembre de 1999, 398 del 8 de marzo del 2000, 234 del 13 de marzo del 2000, 2591 del 27 de junio de 2000 y 1822 de 2000. A título de restablecimiento del derecho, el Consejo de Estado declaró que la demandante sólo estaba obligada a pagar la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998, confirmada por la Resolución 170 de 1999, es decir, \$ 1.263'774.496.

- El 28 de abril de 2006, el IDU expidió la Resolución 1806, por medio de la cual cumplió el fallo del Consejo de Estado. Luego, mediante Resolución 2148 del 6 de junio de 2006, el IDU reconoció y ordenó devolver a la demandante \$ 2.786.840.300, como saldo crédito a su favor.

- Posteriormente, mediante la Resolución 7549 del 29 de diciembre de 2006, el IDU ordenó reconocer y pagar a la demandante \$ 415'934.942, por concepto de indexación y reconocimiento de intereses.

Con fundamento en los hechos expuestos, se procede a resolver el fondo del asunto.

i) DE SI ERA PROCEDENTE QUE EL IDU LIQUIDARA INTERESES MORATORIOS A CARGO DE LA DEMANDANTE

El artículo 90 del Acuerdo 7 de 1987, expedido por el Concejo de Bogotá, dispone que *“La contribución de valorización se hace exigible una vez ejecutoriada la resolución administrativa que la asigna”*.

Los artículos 93 a 96 del Acuerdo 7 de 1987 definen las formas de pago y los diferentes intereses que se pueden generar cuando el Distrito Capital asigna y liquida contribuciones de valorización.

El artículo 93, modificado por el artículo 4º del Acuerdo Distrital 8 de 2000⁷, señala como formas de pago de la contribución de valorización las siguientes:

- a) **De contado:** Puede realizarse en dinero o con bienes muebles dentro de los tres (3) primeros meses a partir de la fecha en quede legalmente ejecutoriada la resolución de asignación, concediéndose unos descuentos, así: el equivalente al quince por ciento (15%) del valor de la contribución, si se paga dentro del primer mes; el equivalente al diez por ciento (10%), del

⁷ El texto anterior del artículo 93 disponía lo siguiente:

“El pago de la contribución de valorización podrá hacerse de contado en dinero o en bienes inmuebles o por cuotas. De contado en los tres (3) primeros meses a partir de la fecha en que quede legalmente ejecutoriada la Resolución de asignación, concediéndose un descuento equivalente al diez por ciento (10%) del valor de la contribución. Por cuotas, en los plazos que se aprueben para cada liquidación, las cuotas se fijarán por la Junta Directiva del Instituto, de acuerdo con el valor de cada contribución y con las condiciones socioeconómicas de los beneficiados, sin que excedan de sesenta (60) meses.

Por compensación en los términos del artículo 117 de este texto. No obstante, para predios destinados a vivienda, la cuota mensual no podrá exceder el cinco por ciento (5%) del salario mínimo mensual vigente para Bogotá, si están ubicados en los estratos 1 a 3, en cuyo caso se puede ampliar el plazo.”

valor de la contribución, si se paga dentro del segundo mes; si el pago se efectúa en el tercer mes, no hay lugar a descuento.

- b) **Por cuotas:** Que puede realizarse en los plazos que apruebe para cada liquidación el IDU, de acuerdo con el valor de cada contribución y con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, sin que excedan de 60 meses.

Los artículos 95 y 96 del Acuerdo⁸, modificados por los artículos 1 y 2 del Acuerdo Distrital 8 de 2000, respectivamente, establecen la causación de intereses de financiación y de intereses moratorios a cargo del contribuyente, en las siguientes condiciones:

- a) **Intereses de financiación:** Se liquidan a cargo del contribuyente para los casos en que la contribución de valorización no se paga de contado. La tasa y forma de liquidación serán determinados por el Director General del IDU para cada obra o conjunto de obras. La tasa que se fije no podrá superar la de interés bancario corriente certificada por la Superintendencia Bancaria (hoy Superintendencia Financiera). Los intereses de financiación se generarán hasta cuando el contribuyente incumpla y se encuentre en mora, momento en el que empezarán a correr los intereses de mora
- b) **Intereses moratorios:** Se causan sobre los plazos expirados o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente. El interés se liquida sobre el saldo insoluto de la contribución y se cobra en forma exclusiva por el tiempo en que el contribuyente se encuentre en mora en el pago de su obligación, a la tasa de interés vigente en el momento respectivo del pago. El interés en ningún caso podrá ser superior al doble del interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria.

Para el caso de los intereses moratorios, objeto de discusión, si bien de conformidad con el artículo 90 del Acuerdo 7 de 1987 la contribución de valorización es exigible una vez ejecutoriada la resolución que la asigna, en armonía con el artículo 93 del mismo acuerdo, la exigibilidad, en estricto sentido, sólo surge cuando se vencen los plazos que se conceden para el pago de contado de la contribución, que es de 3 meses siguientes a la fecha de ejecutoria de la resolución de asignación. A partir de ese momento, se causan los intereses de mora.

En consecuencia, es claro que el IDU puede liquidar intereses de mora; sólo que, para determinar cómo se cuantifican y el periodo de liquidación, deberá analizarse cada caso en particular.

a) Fecha a partir de la cual era exigible la contribución de valorización para efectos de liquidar intereses de mora a cargo de la demandante

⁸ El texto anterior de los artículos 95 y 96, disponía lo siguiente:

“ARTÍCULO 95. Las contribuciones de valorización que no se pagaren de contado, se recargarán con intereses de financiación, de acuerdo con la tasa y forma de liquidación que determine la Junta Directiva del Instituto de Desarrollo Urbano para cada obra o conjunto de obras, los cuales en ningún caso serán superiores al interés bancario autorizado legalmente.

“ARTÍCULO 96. El interés por mora se liquidará sobre el saldo insoluto de la contribución, si han expirado los plazos o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente, a la tasa del uno y medio por ciento (1.5%) mensual durante el primer año de mora y del dos por ciento (2%) mensual de ahí en adelante.

El interés por mora se liquidará sobre el saldo insoluto de la contribución y se cobrará en forma adicional al interés de financiación que corresponda, según la tasa determinada para cada obra y por el tiempo que transcurra hasta la cancelación total de la deuda.”

Para efectos de determinar el periodo de liquidación de los intereses de mora, lo primero que la Sala debe resolver es a partir de qué momento se entiende exigible la obligación a cargo de la demandante.

La actora consideró que la contribución de valorización que le fue asignada inicialmente en la Resolución 5100 de 1998 se hizo exigible el día **1º de octubre de 1999**, momento en que desistió del recurso de apelación que interpuso contra la misma.

Por el contrario, el IDU consideró que la contribución de valorización que le fue asignada a la demandante se hizo exigible el día **25 de febrero de 1999**, momento en que quedó ejecutoriada la Resolución 170 del 8 de febrero de 1999, por medio de la cual se resolvió el recurso de reposición interpuesto contra la Resolución 5100.

Para la Sala, la contribución de valorización por beneficio local asignada a la demandante en la Resolución 5100 del 20 de octubre de 1998, por \$ 1.263'774.496, se hizo exigible el día **17 de febrero del año 2000**, por las siguientes razones.

El artículo 62 del C.C.A. dispone que los actos administrativos quedan en firme cuando los recursos interpuestos se hayan decidido. Cuando contra un acto administrativo proceden los recursos de reposición y de apelación, el acto adquiere firmeza cuando estos recursos se deciden.

Cuando la administración decide los recursos puede confirmar, modificar o revocar la decisión que adoptó en el acto administrativo que se impugna. Si con ocasión de los recursos interpuestos, la Administración adopta una decisión más gravosa a la prevista en el acto administrativo impugnado, crea una nueva situación jurídica particular y concreta. En ese contexto, la decisión inicial se entiende revocada y, por eso, proceden nuevamente los recursos en la vía gubernativa.

El artículo 138 del C.C.A. precisa que cuando se demande la nulidad del acto, si el acto definitivo fue objeto de recursos en la vía gubernativa, también deben demandarse las decisiones que lo modifiquen o confirmen, ***pero si fue revocado, solo procede demandar esta última decisión.***

Las reglas del artículo 138 del C.C.A. permiten limitar la litis al análisis del acto administrativo que creó la nueva situación jurídica nueva y obviar la discusión respecto de las decisiones revocadas. Ello no significa que los actos previos sirvan de fundamento de hecho para invocar la nulidad de los actos que contienen la decisión definitiva.

En el caso está probado que IDU profirió la Resolución 5100, mediante la cual determinó la contribución que debía pagar la demandante. Así mismo, está probado que esa resolución fue confirmada por la Resolución 170 de 1999, pero que, a su vez, estas dos resoluciones fueron revocadas por la Resolución 1164 de 1999, porque en esta resolución el IDU decidió modificar la decisión que adoptó en la Resolución 5100, para incrementar el monto de la contribución.

También está probado que la demandante pretendió enervar esa decisión y renunció al recurso de apelación. Habida cuenta de este hecho, el IDU, mediante la Resolución 398 de 2000 decidió aceptar el desistimiento del recurso de apelación, revocó la Resolución 170 de 1999 y, mediante Resolución 234 de 2000,

decidió nuevamente reliquidar la contribución de valorización para fijarla en el mismo monto que había establecido en la Resolución 1164 de 1999. En consecuencia, creó una nueva situación jurídica que se concretó en la Resolución 234 de 2000, confirmada por las Resoluciones 2591 y 1822 de 2000.

En ese contexto, y toda vez que la demandante demandó todos los actos administrativos citados, incluyendo los revocados, esta Corporación, en sentencia del 23 de noviembre de 2005, decidió declarar que la demandante estaba obligada al pago de la contribución de valorización que el IDU asignó en la Resolución 5100 de 1998 y que confirmó mediante la Resolución 170 de 1999.

Adicionalmente, la sentencia negó la prosperidad de la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento de la vía gubernativa que propuso el IDU, respecto de la Resolución 5100 de 1999. Esta decisión se fundamentó en el hecho de que a la fecha en que se profirió la Resolución 398, esto es, el 8 de marzo de 2000, el IDU ya había notificado la Resolución 1164 de 1999, mediante la cual resolvió el recurso de apelación contra la Resolución 5100 de 1998.⁹

En ese orden de ideas, independientemente de que las Resoluciones 5100 de 1998, 170 y 1164 de 1999, que fijaron la contribución por valorización, ya no estaban produciendo efectos jurídicos a instancia de que fueron revocadas por la Resolución 398 de 2000; la sentencia proferida el 23 de noviembre de 2005 debe acatarse en dos sentidos. El primero, en cuanto denegó la excepción de falta de agotamiento de la vía gubernativa y, el segundo, en cuanto declaró que la demandante sólo estaba obligada al pago de la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998 y 170 de 1999.

Si en la sentencia del 23 de noviembre de 2005 se decidió admitir la demanda contra la Resolución 5100 de 1998, porque respecto de ésta se entendió debidamente agotada la vía gubernativa con la Resolución 1164 de 1999, pero la contribución de valorización que la Corporación declaró válida fue la que el IDU determinó en la Resolución 5100 de 1998; independientemente de la declaratoria de nulidad de la Resolución 1164 de 1999, es un hecho ya definido, con carácter de cosa juzgada, que la Resolución 5100 de 1998 quedó en firme y adquirió ejecutoria con la notificación de la Resolución 1164, porque mediante esa resolución, el IDU decidió el recurso de apelación.

Ahora bien, como la Resolución 1164 de 1998 fue notificada por edicto desfijado el 17 de noviembre de 1999, a partir de esta fecha se deben contar los tres meses que el artículo 93 del Acuerdo 7 de 1987 establece como plazo máximo para efectuar el pago de la contribución de contado.

En ese orden de ideas, se reitera, para la Sala la contribución por valorización que el IDU fijó mediante Resolución 5100 de 1998 es exigible a partir del **17 de febrero de 2000**.

b) Fecha límite de causación de los intereses de mora

Precisado lo anterior, se procede a definir hasta cuándo se deben liquidar los intereses de mora. Para el efecto, debe tenerse en cuenta que la demandante, en virtud del acuerdo de pago No. 110050454016, se comprometió a pagar la deuda tributaria en 60 cuotas el valor de \$ 3.538'568.591, cifra que por concepto de contribución de valorización fijó el IDU en la Resolución 1164 de 1999. Así mismo,

⁹ La notificación se había surtido el 17 de noviembre de 1999, tal como se dejó constancia en la sentencia.

se comprometió a pagar \$ 387'827.118, por concepto de intereses moratorios y una cuota inicial de \$ 981'599.000.

Adicionalmente, las partes acordaron que el valor objeto del acuerdo de pago estaba sujeto a lo que se decidiera en las acciones legales que fueron ejercidas ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Y, que en caso de resultar menor el valor de la contribución, el IDU debía devolver los mayores valores recibidos con ocasión del acuerdo de pago.

Como el Consejo de Estado, en sentencia del 23 de noviembre de 2005, a título de restablecimiento del derecho declaró que la demandante sólo estaba obligada al pago de la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 de 1998, corresponde definir si el acuerdo de pago que suscribieron las partes perdió eficacia con ocasión de la decisión de la Sala y, en consecuencia, si los intereses de mora a favor del IDU deben liquidarse sin consideración a ese acuerdo.

La Sala considera que si bien el fundamento del acuerdo de pago fueron las resoluciones que la Sala declaró nulas mediante sentencia del 23 de noviembre de 2005, el acuerdo perdió eficacia parcialmente únicamente sobre el monto adicional que fijó el IDU por contribución de valorización y que fue declarado contrario a derecho en la sentencia citada.

En efecto, no es pertinente desconocer que, por una parte, el acuerdo de pago se condicionó a la decisión de esta Corporación y que en esos términos lo suscribió el IDU. Así mismo, tampoco es dable desconocer que la demandante efectivamente pagó parte de la deuda.

En ese contexto, lo primero que se debe tener en cuenta es que el acuerdo de pago se suscribió el día **5 de agosto de 2001**. Por tanto, esa es la fecha límite de liquidación de los intereses de mora a cargo de la actora, sobre los \$ 1.263'774.496 que el Consejo de Estado, mediante sentencia del 25 de noviembre de 2005, declaró como contribución de valorización. Y, esa es la fecha límite, porque a partir de ese momento la demandante adquirió con el IDU el compromiso de pago de la contribución de valorización por cuotas, al tenor del artículo 93 del Acuerdo 7 de 1987.

c) La tasa de interés moratorio

Respecto de la tasa de interés, la demandante no cuestionó, en concreto, la que el IDU tomó para la liquidación.

En efecto, precisó que la liquidación de intereses se hizo a la tasa de interés moratorio del 2,43556%. En consecuencia, esa es la tasa que se tomará para liquidar los intereses de mora.

Para efectos de liquidar los intereses de mora, deberá tenerse en cuenta lo siguiente:

B: Base de la contribución: 1.263'774.496

P: Periodo de Liquidación de intereses de mora: 17 de febrero de 2000 a 5 de agosto de 2001 (17 meses, 19 días).

T: Tasa de interés: 2,43556%.

I: Total intereses: (P) (T)

Fórmula: (B) (I).

d) Determinación del saldo crédito a favor de la demandante.

En la Resolución 2148 del 6 de junio de 2006 se precisa “Que una vez efectuada la aplicación en el sistema por parte de la Subdirección Técnica Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, de la resolución 1806 de abril 28 de 2006 sobre las contribuciones antes mencionadas, se generaron los siguientes saldos crédito en los respectivos estados de cuenta:

NUMERAL	CODIGO DIRECCIÓN	DIRECCIÓN	SALDO CRÉDITO
154396	13103000610080000	DG 103 61- 80	\$1,277,258,700.00
154397	131030006100800000	DG 103 61- 80 INT 1	\$1,373,645,500.00
454016	940100000000004000	PTE ELPRADO F SN JORGE LTE 1	\$135,935,100.00
TOTAL SALDOS CREDITO			\$2,786,840,300.00

En el expediente no figura la operación detallada de la cual se derivan las anteriores cifras. De tal forma que para determinar el saldo crédito a favor de la demandante, la Sala considera que se debe tomar como referente los pagos que hizo la demandante. Aunque esos pagos fueron certificados por contadora pública, según certificación suscrita el 4 de octubre de 2006, y que esa certificación se incorporó al proceso como prueba con la demanda (anexo 6¹⁰), para efectos de la liquidación, la demandante deberá acreditar los comprobantes de pago respectivos.

En consecuencia, para determinar el saldo crédito a favor de la demandante deberá tenerse en cuenta la siguiente fórmula:

$$\text{Saldo Crédito} = \text{PA} - (\text{B} + \text{I})$$

Donde (PA) corresponde a los pagos efectuados por la demandante, debidamente acreditados y (B) equivale a la base de la contribución (\$1.263'774.496) e (I) representa el total de intereses de mora a cargo de la actora.

ii) DE SI PROCEDE EL RECONOCIMIENTO DE INTERESES Y LA INDEXACIÓN SOBRE EL SALDO CRÉDITO A FAVOR DE LA DEMANDANTE.

Sobre este aspecto, la Sala resalta que mediante Resolución 7549 del 29 de diciembre de 2006, el Director Técnico de Apoyo Corporativo del IDU puso de presente que la demandante, a través del oficio IDU 079965 de octubre 5 de 2006, solicitó “(...) se ajuste el pago realizado y se reconozca el saldo correspondiente a favor del Club los lagartos (...)” y así mismo, “pretende que se mantenga el equilibrio en las relaciones con la administración exigiendo que el uso del dinero de su propiedad por parte de la entidad distrital tenga una correspondiente y justa retribución (...)”.

El IDU evaluó la petición y dejó constancia de que “(...) en la reunión sostenida el día 30 de noviembre de 2006 en la Subdirección General Corporativa, la cual contó con la asistencia de la Dirección Técnica legal, la Subdirección Técnica de Procesos Judiciales, la Subdirección Técnica de Jurídica y de Ejecuciones Fiscales, la Subdirección Técnica de Operaciones y la Dirección Técnica financiera, **el cumplimiento de lo preceptuado en el código contencioso administrativo Artículos 177 y 178.** Lo anterior lo consideró procedente.

¹⁰ Folios 83 y 84 del c.a.

16. Que por lo anterior el Director Técnico Financiero a través del memorando STOP -7200-55541 del 12 de diciembre de 2006, realizó el cálculo de la actualización del valor devuelto, desde Agosto 16 de 2002 fecha en que se genera el saldo crédito, hasta la fecha de ejecutoria del fallo 17 de enero de 2006, así como de los intereses moratorios liquidados a partir de la fecha de ejecutoria hasta la fecha del giro Junio 07 de 2006. En cuanto al factor de indexación este se calcula a partir de Agosto 16 de 2002, y los intereses moratorios se calculan desde la fecha de ejecutoria del fallo 17 de Enero de 2006 hasta la fecha de devolución del saldo crédito Junio 07 de 2006. Siendo el resultado el siguiente: (...)

La Sala advierte que, a instancia de la petición que formuló la demandante, un día antes de interponerse la demanda¹¹ se inició otra actuación administrativa que culminó con la Resolución 7549 de 2006, acto que no es objeto de demanda en este proceso.

No obstante, teniendo en cuenta las pretensiones de la demanda, que el Tribunal a quo se pronunció sobre los intereses y que la apelación cuestionó esa decisión, le corresponde a la Sala precisar si la demandante tiene derecho a que se le reconozcan intereses y la indexación.

a) Reconocimiento de intereses

La demandante adujo que el no reconocimiento de los intereses riñe con los principios de equidad e igualdad.

El IDU, conforme se aprecia en la Resolución 7549 de 2006, reconoció intereses de mora que liquidó a partir de la fecha de ejecutoria de la sentencia del 23 de noviembre de 2005 y “hasta la fecha del giro Junio 07 de 2006”.

La Sala considera que la demandante tiene derecho a que se le reconozcan los intereses legales del 6% anual a que hace alusión el artículo 1617 del Código Civil, por cuanto el Acuerdo 179 del 28 de septiembre de 2005 no reguló el reconocimiento de interés alguno a favor de los contribuyentes de la valorización, por la devolución o compensación de saldos a favor originados en pagos en exceso.

Ante la ausencia de norma expresa que determine los intereses que proceden y la forma cómo se deben liquidar, en materia de devolución de pagos en exceso por contribución de valorización se deberá aplicar la norma general que regula el tema, esto es, el artículo 1617 del Código Civil.

En las sentencias del 23 de julio y del 13 de agosto de 2009, la Sección precisó que “*El pago indebido de tributos genera una desvalorización monetaria, que debe ser resarcida con la respectiva actualización, que por originarse en sumas de dinero se presume en el 6% anual, de conformidad con el artículo 1617 del Código Civil.*”¹²

En ese orden de ideas, se ordenará el reconocimiento de esos intereses y para el efecto se deberán en cuenta los siguientes parámetros para la liquidación:

- **Base de liquidación:** la base corresponde al saldo crédito debido por el IDU. Se debe tener en cuenta que este saldo crédito se generó en los pagos parciales hechos por la actora.

¹¹ La demanda se presentó el 5 de octubre de 2006

¹² CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN CUARTA. CP. William Giraldo Giraldo, expedientes 16785 y 16418, respectivamente.

- **Periodo De Liquidación:**

a) Fecha de inicio: Para el primer pago determinado en exceso, la fecha en que se efectuó. Para las cuotas subsiguientes, las fechas en que se hicieron los pagos correspondientes a cada una. Para el efecto, se deberá tener en cuenta la tabla fisible en el folio 83 y 84 del cuaderno principal.

b) Fecha de finalización: se deberá tener en cuenta la fecha de devolución de los \$2.786.840.300 que hizo el IDU con ocasión de la expedición de la Resolución 2148 del 6 de junio de 2006, hasta la concurrencia de ese valor. Para el saldo insoluto, se tendrá como fecha, el momento efectivo de la devolución de ese saldo.

- **Tasa:** 6% anual.

Para la liquidación de los intereses se deberá aplicar la siguiente fórmula:

$$I = Vh \times N \times 0.5\%$$

Donde **Vh** corresponde al saldo crédito a devolver y **N** es el periodo de liquidación.

b) Reconocimiento de indexación

Con fundamento en el artículo 178 del C.C.A., la parte actora solicitó la indexación de la suma que se fije en esta sentencia, *“desde la fecha en que se debió haber hecho el cumplimiento de la sentencia (6 de junio de 2006) hasta la fecha de pago efectivo de dicha suma.”*

El artículo 178 del Código Contencioso Administrativo dispone que *“[L]a liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencia de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberá efectuarse en todos los casos, mediante sumas líquidas de moneda de curso legal en Colombia y cualquier ajuste de dichas condenas sólo podrá determinarse tomando como base el índice de precios al consumidor, o al por mayor.”*

En el sub lite es claro que la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 23 de noviembre de 2005, que declaró que la demandante estaba obligada al pago de la contribución de valorización asignada en la Resolución 5100 del 26 de octubre de 1998, no es una sentencia de condena, y así lo reconoce la demandante. Se trata de una sentencia declarativa, mediante la cual se declaró la nulidad de unos actos, porque no se ajustaron a derecho. A título de restablecimiento del derecho no se condenó a la entidad a pagar suma alguna de dinero.

Por lo tanto, no es procedente aplicar el artículo 178 del C.C.A. a una sentencia declarativa, pero sí a la de condena, como la que en esta instancia y oportunidad se profiere y sólo hasta cuando se haga efectiva.

3. CONDENA EN ABSTRACTO

Para efectos de determinar el monto de la condena a cargo del IDU, conforme a los parámetros establecidos, la cual comprende la devolución del saldo crédito generado en las Contribuciones de Valorización por Beneficio Local asignadas por

el Acuerdo 25 de 1995, junto con los respectivos intereses legales, la demandante deberá promover ante el Tribunal a quo el correspondiente incidente de liquidación, dentro de los sesenta (60) días siguientes a la ejecutoria del auto de obediencia al superior. El escrito que presente la demandante para promover el incidente deberá contener la liquidación motivada y específica de la cuantía. (Artículo 172 C.C.A., 137 C.P.C.)

Por último, la Sala ordenará que la liquidación que resulte del trámite incidental se compense con los valores que el IDU reconoció deber y ordenó pagar mediante las Resoluciones 2148 de junio 6 de 2006 y 7549 del 29 de diciembre de 2006.

4. CONDENA EN COSTAS

Habida cuenta de que sobre la decisión que tomó el Tribunal a quo sobre la condena en costas no fue apelada por la demandante, se confirmará la decisión.

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

F A L L A

1. REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar se dispone:

PRIMERO: DECLÁRESE la nulidad parcial de la resolución 2148 del 6 de junio de 2006, en cuanto reconoció y ordenó el pago por valor de DOS MIL SETECIENTOS OCHENTA Y SEIS MILLONES OCHOCIENTOS CUARENTA MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE (\$2,786,840,300.00), correspondiente a la devolución de los saldos crédito generados en las Contribuciones de Valorización Beneficio Local por Acuerdo 25 de 1995.

SEGUNDO: CONDÉNASE en abstracto al Instituto de Desarrollo Urbano IDU y, en consecuencia, **ORDÉNASE** al IDU que, a título de restablecimiento del derecho, **RECONOZCA Y ORDENE** la devolución del saldo crédito generado en las Contribuciones de Valorización Beneficio Local por Acuerdo 25 de 1995, de conformidad con la liquidación que resulte del trámite incidental. Así mismo, **ORDÉNASE** al IDU reconocer y ordenar el pago de los intereses legales, conforme con la liquidación que resulte del trámite incidental.

El valor que resulte de la liquidación efectuada mediante trámite incidental se deberá actualizar a valor presente con base en el índice de precios al consumidor, como lo dispone el artículo 178 del C.C.A. y cuando se haga efectiva la sentencia condenatoria.

TERCERO: ORDÉNASE COMPENSAR el monto que resulte de la liquidación de la condena en abstracto impuesta con los pagos que el IDU reconoció y ordenó pagar mediante Resolución 7549 del 29 de diciembre de 2006.

CUARTO: En lo demás, **CONFÍRMASE** la sentencia apelada.

QUINTO: RECONÓCESE personería para actuar, en representación del Instituto de Desarrollo Urbano –IDU-, a la doctora Martha Nayibe Zambrano Salamanca, en los términos del poder allegado al expediente.

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

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

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA
Presidente

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

WILLIAM GIRALDO GIRALDO