

Bogotá, D.C. Enero de 2022

H. MAGISTRADO

**Dr LUIS ANTONIO RODRIGUEZ MONTAÑO**

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

SECCIÓN CUARTA- SUBSECCION A

[rmemorialesposec04tadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:rmemorialesposec04tadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co)

**Ref:** Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho.

Demandantes: CENCOSUD COLOMBIA S.A.

Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO

Proceso: 25000 233 7000 2021 00006 00

## **ASUNTO: CONTESTACION DE LA DEMANDA**

**RUBEN DARIO MUÑOZ ROMERO**, mayor de edad, con domicilio y residencia en esta Ciudad, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.367.645 de Bogotá, portador de la T. P. No. 112075 del Consejo Superior de la Judicatura, obrando como apoderado judicial del Instituto de Desarrollo Urbano- IDU, según poder que se adjunta con el presente, me dirijo a su Despacho de manera muy atenta y respetuosa, encontrándome dentro del término legal otorgado en auto del 28 de octubre de 2021, notificada el 2 de noviembre, con el fin de presentar mediante el siguiente escrito **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA** en el proceso de la referencia.

### **I. ENTIDAD DEMANDADA.**

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - es un establecimiento público del orden Distrital creado mediante el Acuerdo 19 de 1972, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente, representado legalmente por el Doctor Diego Sánchez Fonseca, cuya sede se encuentra ubicada en la Calle 22 No. 6 – 27 de esta ciudad.

La representación judicial del IDU, la tiene el Director Técnico de Gestión Judicial, Doctor Carlos Francisco Ramírez Cárdenas, según Resolución de nombramiento 002498 de marzo 04 de 2020 y Acta de Posesión No. 044 de marzo 10 del mismo año, en virtud de la delegación de funciones señaladas en la Resolución 002307 del 30 de mayo de 2019, expedida por la directora general del IDU, que se anexan al poder.

### **II. PRETENSIONES DE LA DEMANDA**

El demandante solicita como Pretensiones Principales:

PRIMERO: Que se declare la nulidad total de la Resolución No.002074 de 2020, por la cual se resolvió un recurso de reconsideración contra la resolución No. 006440 del 19 de noviembre de 2019.

- Que se declare la nulidad total de la Resolución No. 006440 notificada el 19 de julio de 2019, por la cual se asigna una Contribución de Valorización por Beneficio Local ordenada por el Concejo de Bogotá D.C, mediante el acuerdo 724 de 2018 respecto del predio ubicado en el Eje Córdoba a CENCOSUD COLOMBIA S.A.

SEGUNDO: Como consecuencia de lo anterior se RESTABLEZCA en su derecho a quien representa., mediante declaración de que no adeuda lo liquidado por concepto de contribución de valorización del inmueble identificado con CHIP AAA0231TZJH, correspondiente a la suma de CIENTO VEINTIDOS MILLONES, VEINTE TRES MIL CUATROCIENTOS DIEZ Y OCHO PESOS M/CTE (\$122.023.418).

### **PRETENSIONES SUBSIDIARIAS:**

PRIMERO: Que atendiendo la naturaleza sancionatoria de los intereses moratorios, DECLARE que los mismos correrán a partir del momento en el cual se dé inicio a la obra que está siendo financiada con la contribución de valorización que adeuda CENCOSUD COLOMBIA S.A.

Sea lo primero decir que la Entidad que represento se opone a la prosperidad de las pretensiones de la demanda, por carecer estas de fundamentos jurídicos y fácticos, que impliquen una eventual revocatoria de estos actos administrativos, resulta claro y consideramos que a esa conclusión arribara el H Tribunal: que los actos administrativos objeto de la presente demanda, en ningún momento fueron violatorios de las normas que rigen la contribución de Valorización, lo que implica su plena eficacia jurídica, toda vez que se ajustan a derecho, teniendo en cuenta que fueron expedidos con el lleno de los requisitos legales y técnicos, contienen la totalidad de los elementos de forma y fondo que exige la ley para tal fin y fueron expedidos por el funcionario competente; razón por la cual gozan de presunción de legalidad. Adicionalmente, en dichos actos, se respetó el debido proceso y con creces el derecho de contradicción del demandante, lo cual puede revisarse con la Resolución que resolvió el recurso de reconsideración.

De hecho, resulta improcedente la prosperidad de las pretensiones tanto principales como las subsidiarias por lo infundados e injustificados que resultan los argumentos y por supuesto, la ausencia de pruebas que se arrimaron, que no conducirían a la demostración que los actos administrativos violaron norma alguna o burlaron los derechos de la sociedad demandante.

Así que, estas pretensiones también desbordan lo permitido tanto en sede administrativa como judicial, en especial la subsidiaria cuando solicita se exonere el pago de intereses moratorios, cuando no existe fundamento normativo o jurisprudencial que así lo permitiera, al punto que originaría el quebranto del principio de equidad tributaria y de normas Estatutarias del Estatuto Tributario y el Código Civil Colombiano.

Como expondré estas pretensiones no solo carecen de fundamentos legales y probatorios sino que es inoperante la acción para el caso concreto que plantea.

Respecto a las pretensiones se indica que para la asignación y cobro de la Contribución de Valorización que se discute, el inmueble con CHIP AAA0231TZJH, está inmerso en la Zona de Influencia del Eje Córdoba, delimitada geográficamente, así:

## ZONA DE INFLUENCIA EJE CORDOBA

- NORTE:** Avenida San Antonio (AC 183).
- ORIENTE:** Avenida Paseo de los Libertadores (AK 45)
- SUR:** Avenida España (AC 100 y AK 68) y Avenida Medellín (AC 80).
- OCCIDENTE:** Avenida Boyacá (AK 72).

Adicionalmente, y de conformidad con el artículo 6 del Acuerdo Distrital 724 de 2018, el Método de Distribución de la Contribución de Valorización, corresponde al AVALÚO PONDERADO POR LA DISTANCIA; para lo cual el Instituto de Desarrollo Urbano, liquidó el gravamen en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles que se benefician con las obras, multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio a esta.

Además, el acto administrativo de asignación Resolución 6440 de 2018 que se solicita anular está expedidos de conformidad con el artículo 71 del Acuerdo Distrital 7 de 1987, que atribuye la competencia a la Subdirección Legal del Instituto de Desarrollo Urbano, hoy Subdirección General Jurídica, para asignar, mediante Acto Administrativo, el gravamen -Contribución de Valorización-, teniendo en cuenta los datos suministrados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Por su parte la Resolución N°002074 de 2020, que desato el recurso de reconsideración, con fundamento en el acervo probatorio allegado por el de acuerdo con el dictamen técnico de la Subdirección Técnica de Operaciones, CONFIRMO LA ASIGNACIÓN.

Concluyendo, la asignación realizada en la Resolución 6440 del 27 de diciembre de 2018 y la Resolución 002074 de 2020, corresponden a las características propias del inmueble con dirección alfanumérica AK 72 80 94 LC 123 Folio de Matricula Inmobiliaria 050C01842581 y CHIP AAA0231TZJH, por lo que NO PROCEDE DECLARAR LA NULIDAD de estos actos administrativos.

De acuerdo a lo solicitado en la pretensiones principales Primera y Segunda, es pertinente indicar que el acto administrativo de asignación de la contribución de valorización constituye una declaración de la voluntad de la Administración destinada a producir efectos jurídicos y que despliega su eficacia normal en procura de realizar su cometido; por ello cuando la administración evidencia que el acto presenta inconsistencias que obstaculizan el cumplimiento de su objetivo final, tendrá la obligación de modificarlo o revocarlo con el fin de que se cumpla con su cometido, respetando las situaciones jurídicas particulares que surjan con ocasión de la expedición del acto, en aras de evitar un agravio injustificado con la imposición tributaria liquidada, la Administración en virtud de lo dispuesto en el artículo 363 de la Constitución Política que señala: "El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad".

De otra parte, 1. la luz de lo normado en el artículo 138 de la Ley 1437 de 2011, toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo 137 ibidem, que precisa como causales de nulidad de los actos administrativos, las que se citan a continuación:

**1. Infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia,** las resoluciones que se demandan, han sido expedidas de conformidad con las facultades constitucionales y legales que le confieren los artículos 71 del Acuerdo

Distrital 7 de 1987, y el 22 del Acuerdo 002 de 2009 del Consejo Directivo del Instituto de Desarrollo Urbano, establece como una de las funciones de la Subdirección General Jurídica la de “Asignar la Contribución de Valorización y resolver los recursos interpuestos por los contribuyentes.”, no siendo motivo de discusión en el contenido de la demanda.

**2. Expedidos en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa,** la Resolución 3440 del 27 de diciembre de 2018, fue debidamente publicado en el Registro Distrital No.6462 del 27 de diciembre de 2018, en acatamiento del artículo 65 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el artículo 15 de la Ley 2080 de 2021., así: “Deber de publicación de los actos administrativos de carácter general. Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las gacetas territoriales”

Así mismo, el acto individual de notificación de conformidad con lo determinado en el artículo 565 del Estatuto Tributario, se notificó por correo el día 19 de julio de 2014, de acuerdo con la prueba de entrega de la Empresa Servicios Postales de Colombia 472- N° ME896949119CO, acto que además concedió en el artículo tercero, el recurso de reconsideración.



Guía ME896949119CO

Siendo conocedor de la asignación de la contribución, dada la notificación del Acto Administrativo, el representante de la Sociedad CENCOSUD, presento recurso de reconsideración, el cual fue objeto de decisión mediante la Resolución 002074 de 2020, acto debidamente expedido y notificado de conformidad con el artículo 565 del E.T.N.

Falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió. En esa medida y teniendo en cuenta que tanto la expedición de las Resoluciones 6440 de 2018 y 002074 de 2020 actos administrativos de asignación y confirmación de la contribución de valorización que se discute, obedecen a criterios de constitucionalidad y legalidad, certeza de los elementos del tributo asignado y que además su motivación es clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifica la expedición de los mismos, suministrando a los sujetos pasivos del gravamen las razones de hecho y de derecho que generaron la producción de los mismos, además tanto la resolución de asignación, como la que desato el recurso de reconsideración han generado al administrado a partir de la publicación y notificación de los mismos la posibilidad de conocer los actos y controvertirlos cada uno de acuerdo a las instancias legales que corresponden, así las cosas, es posible determinar que no es esta la causal por la que habría de decretarse la nulidad de los actos demandados. Sobre este tema la Corte Constitucional mediante [SU-917](#) de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, refiere que:

*“ En suma, el deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente. “(...)”*

En esa medida al no configurarse las causales taxativas de nulidad, no es procedente la solicitud del demandante, más aún cuando la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo dijo en la sentencia del 25 de abril de 2000, expediente S-246 que "...tratándose de la acción de nulidad, el examen o confrontación con el ordenamiento jurídico superior ha de ser efectuado al momento en que el acto fue expedido."

## PRETENSIONES SUBSIDIARIAS

Respecto a esta pretensión se debe indicar que el artículo 89 del Acuerdo 7 de 1987 "Por el cual se adopta el estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá", establece que "La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución o una vez concluidas", norma que de manera clara establece los momentos en que la valorización se puede imponer y efectivizar y la que nos demuestra que en cualquiera de los momentos precisados es posible cobrar la valorización, por lo que se resalta al contribuyente que la administración puede cobrar el gravamen que aquí nos ocupa, incluso, antes del inicio de las obras.

Sobre este particular es procedente señalar que:

Decreto Ley 1421 de 1993 – Régimen Especial para el Distrito Capital

*ARTICULO 157. VALORIZACION. Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local o general; determinar los sistemas y métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto. Su distribución se puede hacer sobre la generalidad de los predios urbanos y suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. **La liquidación y recaudo pueden efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras o del respectivo conjunto de obras.** (Resaltado fuera de texto)*

Ley 1819 de 2016 – "Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones."

**ARTÍCULO 249. APLICACIÓN DEL COBRO DE LA CONTRIBUCIÓN.** El máximo órgano directivo del sujeto activo es el competente para aplicar el cobro de la contribución nacional de valorización para cada proyecto de infraestructura, de acuerdo con la política definida por el CONPES para la aplicación de la Contribución Nacional de Valorización, previo al acto que decreta la contribución para el respectivo proyecto.

La Contribución Nacional de Valorización se podrá aprobar **antes o durante de la ejecución del proyecto.**(resaltado fuera de texto)

**ARTÍCULO 250. PLAZOS PARA DISTRIBUIR LA CONTRIBUCIÓN.** El sujeto

activo tendrá un plazo máximo de cinco (5) años a partir de la aplicación de la contribución nacional de valorización de cada proyecto para establecer mediante acto administrativo las contribuciones individuales a los sujetos pasivos de la misma.

**Acuerdo 7 de 1987 – Estatuto de Valorización de Bogotá D.C.**

**Artículo 43°.-** Monto Distribuible. El monto distribuible será el costo de la obra, plan o conjunto de obras, de conformidad con lo definido en el artículo 45 de este Estatuto.

**Parágrafo.-** Si la contribución **se distribuye antes de realizarse la obra** o durante su ejecución, se determinará con base en el presupuesto. En este caso una vez terminada y liquidada la obra, los organismos directivos de las entidades ejecutoras del plan determinarán si la contribución debe reajustarse. (resaltado fuera de texto)

**Artículo 89°.- Imposición.** La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución, o una vez concluidas.

Si la contribución se impone antes de iniciar una obra, el Instituto tendrá un plazo máximo de dos (2) años para iniciar la construcción de la obra, transcurridos los cuales si no se iniciare, se procederá a devolverla incrementada con la misma tasa de interés de financiación con que se haya recaudado.(resaltado fuera de texto)

**Artículo 90°.- Exigibilidad.** La contribución de valorización se hace exigible una vez ejecutoriada la Resolución administrativa que la asigna.

**Artículo 93°.- Formas de pago.** Modificado por el art. 4, Acuerdo Distrital 8 de 2000, así: El pago de la contribución de valorización podrá hacerse de contado en dinero o en bienes inmuebles, o por cuotas.

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

Por cuotas, en los plazos que se aprueben para cada liquidación; las cuotas se fijarán por el IDU, de acuerdo con el valor de cada contribución y con las condiciones socioeconómicas de los beneficiarios, sin que excedan de sesenta (60) meses.

Por compensación, en los término 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.

**PARAGRAFO:** Los bienes inmuebles a que se refiere este artículo sólo podrán ser aquellos destinados a la ejecución de proyectos por parte del IDU.

**Artículo 95°.- Intereses de financiación.** Modificado por el artículo 1 del Acuerdo Distrital 8 de 2000, así: Las contribuciones de valorización que no se pagaren de contado, se recargarán con intereses de financiación de acuerdo con la tasa y forma de liquidación que determine el Director General del Instituto de Desarrollo Urbano para cada obra o conjunto de obras, los cuales en ningún caso serán superiores al interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria.

Los intereses de financiación se generarán hasta cuando el contribuyente incumpla y se encuentre en mora, momento en el cual empezarán a correr los intereses de mora.

**Artículo 96°.- Intereses de Mora.** Modificado por el artículo 2 del Acuerdo Distrital 8 de 2000, así: El interés de mora se liquidará sobre el saldo insoluto de contribución, si han expirado los plazos o sobre las cuotas causadas y no pagadas si el plazo se encuentra vigente, el cual en ningún caso podrá ser superior al doble del interés bancario corriente certificado por la Superintendencia Bancaria.

El interés de mora se liquidará sobre saldo insoluto de la contribución y se cobrará 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.

**Resolución 6015 DE 2020 – Reglamento Interno de Recaudo de Cartera del Instituto de Desarrollo Urbano**

**ARTÍCULO 12. OPCIONES DE PAGO.** El pago de la Contribución de Valorización podrá hacerse de la siguiente manera:

De contado, mediante un único pago por el valor equivalente al cien por ciento (100%) del monto liquidado.

Por cuotas, difiriendo el valor de la contribución asignada en un número máximo de meses, con los respectivos intereses de financiación.

Por vigencias, difiriendo el valor de la contribución asignada en cuotas anuales por vigencia fiscal.

En todos los casos, la Dirección General del IDU establecerá las formas de pago y, si fuera el caso, los descuentos sobre el total de la contribución asignada.

**Resolución 6224 de 2018 de la Dirección General del IDU -** Por la cual se fijan las políticas de recaudo y priorización de cartera de la Contribución de Valorización en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo Distrital 724 de 2018 y se dictan otras disposiciones

**ARTÍCULO 10°. INTERÉS DE MORA.** Se liquidará mes vencido para aquellas obligaciones que no se hayan cancelado dentro del plazo establecido y se aplicará la tasa efectiva anual para la modalidad de crédito de consumo y ordinario, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

Si el contribuyente no cancela de contado, ni se acogió a la opción de pago por cuotas, se hará exigible el pago total de la contribución y se dará inicio a la etapa del cobro persuasivo y la liquidación de interés de mora sobre la totalidad de la contribución.

Para los contribuyentes que optaron por el pago por cuotas, por el incumplimiento en el pago de dos (2) cuotas mensuales consecutivas perderá la opción del pago por cuotas, se hará exigible el pago total de la contribución y se dará inicio a la etapa del cobro persuasivo y la liquidación de interés de mora sobre la totalidad del saldo de la deuda.

**ARTÍCULO 11°. DE LA EXIGIBILIDAD DEL PAGO TOTAL DE LA OBLIGACIÓN.** Si el contribuyente no cancela en las fechas establecidas con los descuentos otorgados, o en la fecha establecida para pago total sin descuento, ni se acogió a la opción de pago por cuotas, se hará exigible el pago total de la contribución y la liquidación de interés de mora sobre la totalidad de la misma.

Por el no pago de dos (2) cuotas mensuales consecutivas, se entenderán vencidos los plazos, en consecuencia, se hará exigible la totalidad del saldo de la obligación con los intereses de financiación causados

Acuerdo 724 de 2018 del Concejo de Bogotá D.C. – “Por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones”

**ARTÍCULO 4.- CONSTRUCCIÓN DE LAS OBRAS.** Las obras que se financiarán con cargo a la Contribución de Valorización, establecidas en el artículo primero, tendrán como plazo máximo para iniciar la etapa de construcción el siguiente término:

Tres (3) años contados a partir de la sanción del presente Acuerdo para las obras de infraestructura vial y aquellas que requieran adquisición predial.

Dos (2) años contados a partir de la sanción del presente Acuerdo para las demás obras definidas en el presente Acuerdo.

Resolución 6224 de 2018 de la Dirección General del IDU - Por la cual se fijan las políticas de recaudo y priorización de cartera de la Contribución de Valorización en cumplimiento de lo dispuesto en el Acuerdo Distrital [724](#) de 2018 y se dictan otras disposiciones

**ARTÍCULO 10º. INTERÉS DE MORA.** Se liquidará mes vencido para aquellas obligaciones que no se hayan cancelado dentro del plazo establecido y se aplicará la tasa efectiva anual para la modalidad de crédito de consumo y ordinario, certificada por la Superintendencia Financiera de Colombia, teniendo en cuenta los siguientes escenarios:

Si el contribuyente no cancela de contado, ni se acogió a la opción de pago por cuotas, se hará exigible el pago total de la contribución y se dará inicio a la etapa del cobro persuasivo y la liquidación de interés de mora sobre la totalidad de la contribución.

Para los contribuyentes que optaron por el pago por cuotas, por el incumplimiento en el pago de dos (2) cuotas mensuales consecutivas perderá la opción del pago por cuotas, se hará exigible el pago total de la contribución y se dará inicio a la etapa del cobro persuasivo y la liquidación de interés de mora sobre la totalidad del saldo de la deuda.

### III. FRENTE A LOS FUNDAMENTOS DE HECHO.

**AL HECHO 1:** Es cierto.

**AL HECHO 2:** Es cierto.

**AL HECHO 3:** Es cierto, que el Acuerdo Distrital 724 de 2018 expedido por el H. Concejo de Bogotá autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local, para la adquisición predial y la contribución del plan de obras, distribuido en tres ejes. Entre ellos:

**Eje Oriental El Cedro:** Infraestructura vial y de espacio público y otras obras de infraestructura.

**Eje Córdoba:** Infraestructura vial y de espacio público referente a la Avenida la Sirena y otras obras.

**Eje Zona Industrial:** Infraestructura vial.

**AL HECHO 4:** Es cierto,

**AL HECHO 5:** Es cierto,

**AL HECHO 6** Es Cierto.

AL HECHO 7: Es cierto, al recurso de reconsideración interpuesto con radicado IDU [20195761146592](#), se le dio el trámite correspondiente y se conformó el expediente administrativo N° 785099.

**AL HECHO 8:** Es cierto que se notificó por edicto 1720 de 22 de Julio de 2020, la Resolución No.002074 de 2020, el acto administrativo a través de la cual el se confirmó el numeral 278627, atendiendo la normatividad vigente, contemplada en el Estatuto Tributario Nacional, artículos 722 y ss, aplicables por remisión expresa del Estatuto Tributario Distrital, Decreto 807 de 1993, artículos 103 y ss, en aplicación del artículo 15 del Acuerdo Distrital 724 de 2018.

## **NORMAS VIOLADAS Y CONCEPTO DE LA VIOLACION**

### **DISPOSICIONES VIOLADAS**

Considera el apoderado demandante que **el IDU violó de forma directa los artículos 150 numeral 12 y 338 de la Constitución Política, por falta de aplicación**, toda vez que el IDU, desconoció los principios de legalidad, certeza y predeterminación tributaria, al no manifestar de forma clara, expresa e inequívoca el hecho generador de tributo y su cuantificación a partir de la base gravable y la tarifa, es decir, cuál es el beneficio concreto que le reportaba a CENCOSUD la obra financiada.

Respecto a lo manifestado se hace necesario recordar al demandante que, la propiedad cumple una función social, que implica obligaciones siendo una de ellas las tributarias y contributivas y que en este caso, existe un hecho generador en la contribución de valorización, el beneficio plasmario que adquieren los bienes inmuebles de la ciudad como consecuencia de la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras de uso e interés público, sin que necesariamente se limite al concepto de mayor valor del inmueble. Pero no obstante, es evidente que la construcción rehabilitación o el mejoramiento de la infraestructura vial si repercute favorablemente en la valorización individual del predio.

Pero también, este beneficio construcción o el mejoramiento de la red vial podrá comprender adicionalmente aspectos tales como la movilidad, la accesibilidad y el bienestar.

Causan valorización por beneficio general las obras de interés público, de amplia cobertura, relacionadas con los sistemas generales previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) y las definidas para rehabilitación y/o recuperación que sean de cobertura general. Para el beneficio general se deberá tener en cuenta la restricción establecida en el inciso 2° del artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993.

En la distribución de la contribución de valorización por beneficio general, se podrá tener en cuenta el grado de beneficio relativo que el conjunto de obras genere a la propiedad inmueble, pudiéndose establecer áreas de beneficio mayor, medio, menor y mínimo.

Para la contribución de valorización por el Acuerdo 724 de 2018, el beneficio es local ya que las obras están más centralizadas hacia un sector de la ciudad, y estos propietarios tienen una utilización más frecuente que un propietario del resto de la ciudad.

Debe tenerse claro, que si bien, una obra de infraestructura vial beneficia a toda la ciudadanía, no todos los propietarios de los predios de la ciudad tienen la posibilidad de usarla frecuentemente, como lo podrían hacer aquellos propietarios que por cercanía o fácil acceso se desplazarán por ella. Por esta razón, los predios más cercanos a la obra, se consideran mayormente beneficiados para efectos del cobro de la contribución de valorización y no se considera adecuado, por ejemplo, que un predio localizado en el sur de la ciudad, contribuya por una obra ubicada al norte de esta, cuando la posibilidad de su utilización por parte del propietario será menor.

Así mismo, en relación con el acto administrativo de asignación de la contribución de valorización por beneficio local que se discute, se observa que, contiene la totalidad de los elementos de la obligación tributaria, que es un acto administrativo llamado a crear obligaciones a cargo del sujeto pasivo, que impone una obligación a un particular, que una vez ejecutoriada presta mérito ejecutivo, y que establece en favor del Estado la facultad de adelantar el cobro bien sea persuasivo o a través del proceso del cobro coactivo.

Ahora bien, es del caso traer a colación lo que la Corte Constitucional en la Sentencia C-155 de 2003, sobre el particular señaló: *"Con estos parámetros la Sala procede ahora al análisis de cada uno de los elementos del tributo:*

*El Hecho generador. La Corte considera que uno de los ejemplos donde se refleja con mayor precisión el hecho generador de la obligación tributaria es, precisamente, el de la contribución de valorización. Una simple lectura del artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 demuestra que la norma define claramente los supuestos fácticos a partir de los cuales es posible exigir el pago de la obligación: la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble.*

*Ahora bien, los criterios a partir de los cuales debe entenderse que hay un beneficio no son un asunto relacionado con el hecho generador sino con otros elementos como la base gravable y especialmente con la tarifa"*

Así mismo, sobre el particular el H. Consejo de Estado ha precisado: *"El artículo 1º del Acuerdo Distrital 7 de 1987 precisó que la contribución de valorización es "...un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeta a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se beneficien con la ejecución de las obras". De la disposición anotada se evidencia que el hecho imponible de la contribución de valorización lo constituye el beneficio a los predios afectados con la ejecución de las obras, tema que fue tratado por la Corte Constitucional, al señalar<sup>12</sup>: "El Hecho generador. La Corte considera que uno de los ejemplos donde se refleja con mayor precisión el hecho generador de la obligación tributaria es, precisamente, el de la contribución de valorización. Una simple lectura del artículo 1º del Decreto 1604 de 1966 demuestra que la norma define claramente los supuestos fácticos a partir de los cuales es posible exigir el pago de la obligación: la construcción de obras de interés público que lleve a cabo la Nación, los departamentos, los distritos, los municipios, a condición de que reporten un beneficio a la propiedad inmueble". (Resalta la Sala). En concordancia con lo dicho y partiendo de la coherencia y complementariedad que deben observar los elementos esenciales del tributo, la Sala advierte que el hecho generador de la contribución de valorización, esto es, el beneficio, que por demás indica la capacidad contributiva del inmueble afectado por el tributo, no puede ser ajeno a la relación existente entre el bien gravado y el sujeto pasivo de la obligación tributaria"* Consejo de Estado Sala de lo

Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero Ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ Bogotá D.C., 11 de junio de 2014, Radicación número: 25000- 23-27-000-2010-00156-01(18661)

Quedando plenamente establecido que el hecho generador que se reclama en el escrito de la demanda, de acuerdo con las consideraciones antecedentes, si está plenamente definido en la Resolución 6440 de 2018 y, en esa medida no le asiste la razón al demandante en lo señalado.

Respecto de lo manifestado referente al principio de legalidad, es pertinente indicar lo dispuesto en la Sentencia C-891/12 de la Corte Constitucional en cuanto al principio de legalidad tributaria:

*"El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para "establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley", mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo "nullum tributum sine lege" que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos. Históricamente este principio surgió a la vida jurídica como garantía política con la inclusión en la Carta Magna inglesa de 1215 del principio "no taxation without representation", el cual es universalmente reconocido y constituye uno de los pilares del Estado democrático."*

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 338 de la Constitución Política, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos pueden permitir a las autoridades administrativas fijar la tarifa de las tasas y contribuciones que se cobren a los contribuyentes y que tengan por objeto recuperar los costos de los servicios o la participación de los beneficios que obtengan, pero, advierte que para que dicha competencia pueda ser ejercida por las autoridades administrativas, la Ley, las Ordenanzas y los Acuerdos, deben establecer el sistema y método para definir tales costos y beneficios.

De manera que, en cuanto a la contribución de valorización, el Acuerdo Distrital 724 de 2018, no tiene por qué contener un señalamiento expreso para definir las tarifas, porque, como lo ha dicho la Corte Constitucional: tal exigencia haría inútil la delegación prevista en el artículo 338 para que las autoridades administrativas fijen las tarifas de las contribuciones y crearía un marco rígido, dentro del cual no podrían obrar las autoridades competentes, que por demás están obligadas a ejercer sus funciones con sujeción a los principios de equidad, eficiencia y progresividad consagrados en el artículo 363 del Constitución. (*Sentencia C 482/96 Jorge Arango Mejía y Hernando Herrera Vergara*)

Lo anterior, porque es la regulación del sistema y método por parte del órgano legislativo y de las Corporaciones Públicas de elección popular, lo que permite a las autoridades competentes: distribuir, asignar y cobrar la contribución de valorización a los predios afectados con el tributo. Para el caso concreto al IDU por razones misionales y de ser el ejecutor de las obras, es a quien le correspondía fijar las tarifas, las que a su vez se entienden como los factores y coeficientes de participación en cada caso particular.

Sobre lo que debe entenderse por Tarifa, como elemento para la determinación de la contribución de valorización, precisó la Corte Constitucional en la sentencia C-155-03, lo siguiente:

*"Pues bien, en el caso de la valorización no parece formalmente correcto hablar de "tarifa", por lo menos como se concibe tradicionalmente, ya que este gravamen ha sido diseñado como una forma de recuperación de los gastos en que incurre una*

*entidad para la realización de una obra donde, a pesar de mediar un interés público, se termina por incrementar el patrimonio de terceros. En estricto sentido no es una tarifa porque el gravamen está diseñado para distribuir el valor agregado que una obra significa para ciertos inmuebles, es decir, como un coeficiente de reparto de costos y beneficios. El valor a pagar será en últimas el incremento patrimonial del bien en relación con la inversión de la entidad.*

*Pero lo verdaderamente importante a la luz del principio de legalidad consiste en la predeterminación de los criterios básicos para (i) fijar el costo de la obra, (ii) calcular el beneficio que ella reporta y, (iii) establecer la forma de distribución de unos y otros entre quienes resultaron favorecidos patrimonialmente con la obra, siendo estos factores lo que podría asimilarse, en últimas, a la tarifa. De esta manera, se determina el monto total que debe ser asumido por los beneficiarios y **la tarifa consistirá en el coeficiente de distribución entre cada uno de ellos.** Es aquí donde el artículo 338 de la Constitución permite a las autoridades administrativas desempeñar un papel dinámico, siempre y cuando los órganos de representación popular hayan señalado tanto el “sistema” como el “método” para hacerlo.” (Resaltado fuera del texto)*

En lo que corresponde a la definición del sistema y método que permite a la autoridad competente - IDU- asignar la contribución de valorización decretada por el Acuerdo Distrital 724 de 2018, tal definición aparece consagrada en el artículo 6 del mismo Acuerdo, que dispone:

#### **CAPÍTULO III- ARTÍCULO 6.- MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO.**

**MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO.** *Se adopta como método de distribución de la Contribución de Valorización, que se establece en el presente Acuerdo, el de avalúo ponderado por la distancia, para lo cual el Instituto de Desarrollo Urbano, liquidará el gravamen en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles que se benefician con las obras, multiplicado por un factor asociado a la distancia y/o accesibilidad del predio a esta.*

*Conforme a lo anterior, no se configura violación alguna al principio de legalidad tributaria por parte del Acuerdo Distrital 724 de 2018, al omitir la definición de “la tarifa” aplicable a la contribución de valorización decretada por el mismo Acuerdo, como lo afirma el demandante, pues como quedo establecido, tal definición por mandato constitucional es delegada a la autoridad administrativa facultada para distribuir y asignar la contribución, en consecuencia es el IDU la entidad autorizada para definir la tarifa correspondiente, de acuerdo al método autorizado por el Concejo Distrital.*

Conforme a lo anterior, no se configura como lo afirma el demandante violación alguna al principio de legalidad tributaria por parte del Acuerdo Distrital 724 de 2018, al omitir la definición de “la tarifa” aplicable a la contribución de valorización decretada por el mismo Acuerdo, pues, como quedó establecido, tal definición por mandato constitucional es delegada a la autoridad administrativa facultada para distribuir y asignar la contribución, en consecuencia, era el IDU la entidad autorizada para definir la tarifa correspondiente, de acuerdo al método autorizado por el Concejo Distrital.

**Presunta violación del artículo 3 del Acuerdo 724 de 2018,** por aplicación indebida, toda vez que el IDU no estimó necesario acreditar y cuantificar el beneficio que presuntamente adquirieron los bienes inmuebles de CENCOSUD y que dieron lugar a que la Compañía se convirtiera en sujeto pasivo de la contribución por valorización, por haber "incurrido en el hecho generador"

Frente a este punto es preciso indicar que la cuantía que cada predio debe pagar es el resultado del método de distribución. En el caso del Acuerdo 724 de 2018, el método elegido y aprobado por el Concejo de Bogotá es el de avalúo ponderado por la distancia a la obra más cercana. En este método, la distancia es el

ponderador del beneficio, pues los predios que se localizan más cerca de la obra se beneficiaran más y su contribución será mayor.

Es de precisar, que con lo dispuesto en el Acuerdo 645 de 2016, para el cumplimiento del objetivo "...La construcción del tramo de la Avenida la Sirena que será financiado mediante el mecanismo de contribución de valorización por beneficio local, corresponde a la calzada norte del tramo comprendido entre la Avenida Boyacá y la Autopista Norte.

Mediante la implementación de este proyecto se pretende fortalecer la red de Infraestructura Vial, ampliar su cobertura y reducir los tiempos de viaje para los habitantes de la ciudad de Bogotá D.C.

El Proyecto incluye la ampliación del tablero del puente vehicular de la intersección de la Avenida La Sirena (Calle 153) con la Autopista Norte.

El corredor se localiza en el sector oriental de la Localidad de Suba y atraviesa un sector con vocación residencial. La construcción del puente sobre la Autopista Norte permite la continuidad del perfil entre el sector nororiental y el sector noroccidental de la ciudad, articulando la movilidad de las localidades de Usaquén y Suba.

La construcción de la calzada norte de la Avenida La Sirena es necesaria para atender adecuadamente la demanda del corredor. El proyecto permitirá mejorar la calidad de vida de los viajeros y residentes de la zona. Según la Encuesta de Movilidad de 2011, para las trece zonas de análisis de transporte que conforman el área de estudio directo, estiman 165.492 viajes potenciales, de los cuales, el 30.4% se realizan a pie, 22.3% en vehículo particular y el 10% en bus escolar, por lo que es recomendable que la programación de la construcción de la segunda calzada se realice en el menor tiempo posible, toda vez que la consolidación del sector está cercana al 100%.

La conectividad de la Avenida Sirena desde la Av. Boyacá hasta la Autopista Norte, ofrece otra alternativa que favorece la red vial de este sector de la ciudad, pues la siguiente vía que permite tal conexión en sentido oriente-occidente y viceversa es la Avenida Calle 170.

Desde el punto de vista del actor peatonal, el proyecto generará la conectividad necesaria para un desplazamiento seguro y confortable. En las intersecciones con paso regulado por semáforos, la inclusión del grupo peatonal permitirá contar con pasos seguros en distancias no mayores a 340 metros lineales.

Para el bicusuario, el proyecto va a permitir la conectividad con las ciclorrutas de la Avenida Boyacá y la Autopista Norte.

De otro lado, el proyecto de la ampliación del puente vehicular permite aumentar la capacidad del corredor una vez se construya en su totalidad. Evita el "cuello de botella" que se genera en la actualidad. El puente también mejorara la infraestructura para bici-usuarios, actualmente inexistente.

Otro de los beneficios del proyecto es la generación de empleos directos e indirectos producto del desarrollo del mismo. La ampliación de la Av. La Sirena se configurará en un eje de oportunidades de negocios que se han comenzado a consolidar a lo largo de vía. La construcción de edificios de oficinas, centros comerciales y almacenes se constituyen en una fuente potencial de actividades que conducen al crecimiento económico del sector y a la creación de nuevos empleos y puestos de trabajo. De igual forma, la avenida se constituye en un eje que concentra en sus áreas adyacentes proyectos de construcción de vivienda nueva que dinamizará la economía local y estimulará la generación de actividades comerciales alrededor de los proyectos de vivienda y áreas residenciales.

Otro de los beneficios del proyecto será el acceso a dotaciones y equipamientos educativos, comerciales y metropolitanos, así como el mejoramiento de la infraestructura peatonal en aquellas zonas que concentran equipamientos metropolitanos.

Con respecto a los beneficios ambientales, el proyecto de ampliación de la Av. La Sirena tenderá a preservar la estructura ecológica principal, a partir de la minimización de los impactos ambientales y especialmente de los cuerpos de agua cercanos a la vía, así como la incidencia sobre el Canal Córdoba que atraviesa la avenida.

#### Proyecto Aceras y Ciclorruta Calle 116

El Proyecto de Aceras y ciclorruta de la Calle 116 que será financiado mediante el mecanismo de contribución de valorización por beneficio local, corresponde al tramo comprendido entre la Avenida Boyacá y la Autopista Norte.

Mediante la implementación de este proyecto se pretende fortalecer la red peatonal de la Ciudad.

Adicionalmente, la construcción de infraestructura para la bicicleta mejorará la conectividad de la red de ciclorutas y alamedas, para que el uso de la bicicleta pase de ser una actividad esporádica a convertirse en un modo de transporte habitual, prestando acompañamiento permanente con campañas de sensibilización y concientización frente al respeto y seguridad.

En cuanto a los beneficios en materia de movilidad, se estimaron los usuarios potenciales con base a la Encuesta de Movilidad realizada en el año 2011, las zonas de análisis de transporte (ZAT), que conforman el sector de influencia del proyecto. En cuanto a los potenciales peatones en un día hábil se calculan en 17.505 y los biciusuarios en 2.268.

El proyecto genera una integración segura de la infraestructura de los ciclousuarios, así como la conectividad y con la infraestructura existente de la Av. Boyacá, Av. Suba, Canal Molinos. Lo anterior permite, el acceso en modos no motorizados a equipamientos educativos, culturales y recreativos del sector y con el sistema de transporte masivo, así como en el acceso a los principales elementos de la estructura ecológica del territorio. Adicionalmente contribuye a consolidar el tejido de espacio público en zonas de mejoramiento integral como política distrital del Decreto 190 de 2004.

Se mejoran las condiciones ambientales del espacio público del sector mediante la implementación de zonas blandas, y arborización según las características espaciales del territorio.

#### Proyecto Corredor Ambiental Canal Córdoba

El proyecto de valorización correspondiente al “Corredor Ambiental Canal Córdoba” se localiza en la zona noroccidental de la ciudad, dicho corredor atraviesa los sectores de El Prado y Britalia, entre la Calle 128 y la Avenida San José - Cll 170, colindando con el Humedal que lleva el mismo nombre.

El proyecto plantea la transformación del Canal Córdoba entre la calle 170 y la Calle 128, con el propósito de convertirlo en un eje estructurante recreativo y de espacio público, que a su vez permita la conectividad del sector noroccidental de la ciudad a través del fomento de medios de transporte sostenible.

Para conseguir este propósito el proyecto genera espacios públicos de permanencia a lo largo del canal, los cuales se articulan con los parques

existentes en el sector, algunos de los cuales serán completamente adecuados mediante contribución por valorización.

El proyecto pretende incluir de manera integral a lo largo del trayecto del canal, infraestructura para la movilidad en bicicleta, senderos peatonales y espacio público, paralelo y transversal a la geometría del canal Córdoba, garantizando su continuidad desde la Calle 170 hasta el Humedal Córdoba.

El propósito de corredores ambientales prioriza la ejecución de Alamedas, corredores de ciclorrutas y senderos en los cuerpos de agua de la ciudad y busca mejorar las conexiones del espacio público en la Estructura Ecológica Principal con los equipamientos y áreas de servicio, como también se incentiva el uso de medios No Motorizados y amigables con el medio ambiente.

Es así que, como parte del resultado del proceso, se busca que el corredor ambiental Canal San Francisco sea el principal corredor peatonal y de bici usuarios de Oriente a Occidente de la ciudad, de uso recreativo y de mayor disfrute del medio ambiente.

En esa medida, es menester recordar que la Valorización es un instrumento de financiación que grava los inmuebles que se benefician con la ejecución de una o varias obras públicas. Se diferencia del impuesto, ya que no se cobra de manera general, sino a propietarios o poseedores de los predios que se beneficien de la obra y porque el dinero recaudado solo podrá ser destinado a la obra pública por la cual se creó.

Normativamente, es preciso traer a colación el artículo 9 del Decreto 1604 de 1966, disposición que consagra el principio conocido de costo-beneficio, en virtud del cual el monto total distribuible en Valorización por una obra está integrado por dos factores: el costo de la obra y el beneficio que ella produce. Con ello, se fijó como base de la contribución el costo de la obra dentro de los límites del beneficio, pues la obligación de pagar Valorización tiene como causa el beneficio que un predio recibe como consecuencia de la realización de una obra pública, pero dicho beneficio no se mira de manera aislada, sino en relación con el costo de la obra, dentro del cual, según la norma en mención, están *“todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones”*.(Consejo de Estado Sección Cuarta Exp. 9536 de 2000).

Adicionalmente, si tan determinante como el beneficio para fijar el monto total distribuible en la Valorización es el costo de la obra, y si la financiación de ese costo, aún desde la etapa contractual se previó mediante otro recaudo, mal puede la Administración determinar como obra pública que causa Valorización una cuyo costo ya está sufragado por otro mecanismo, lo cual conduce a que falte uno de los factores que legalmente debe tenerse en cuenta para que se pueda fijar el monto total distribuible, y por ende, carezca de objeto la existencia de dicha contribución ( Pag 286, la Valorización a partir de la jurisprudencia , Jorge Eduardo Velásquez Santamaria).

En relación con este pedimento, es preciso manifestar lo que el Consejo de Estado en sentencia de fecha 13 de agosto de 1999, radicación número 9471, Consejero Ponente doctor Daniel Manrique Guzmán, en providencia referente precisamente al tema de la contribución de valorización donde señaló: *“De manera que si la parte afectada con el gravamen considera que en su caso particular las obras realizadas no reportan ningún beneficio presente ni futuro al bien inmueble ubicado en la zona de influencia, deberá demostrar de manera clara y fehaciente las circunstancias que ameritan su exclusión del gravamen, pues sólo así sería posible desvirtuar la contribución de valorización que parte del supuesto legal costo-beneficio”, presunción legal que favorece al Estado y al interés público.”*

Por los argumentos, expuestos en las anteriores normas supuestamente vulneradas, claramente lo que observamos es que se pretende criticar y atacar el Acuerdo 724 de 2018, sobre lo cual debo decir que la vía para proceder a la discusión de la legalidad o constitucionalidad, conveniencia o conformidad de un Acuerdo del Concejo Distrital como acto administrativo de carácter general, no es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho de carácter particular, como lo pretende el accionante.

**Después cita como normas violadas Los artículos 42 y 137 inciso segundo de la Ley 1437 de 2011, y el artículo 29 de la Constitución Política de Colombia**, por falta de aplicación, debido a que según el demandante las resoluciones demandas fueron expedidas de forma irregular, la primera de ellas (Resolución no. 006440 de 2018), toda vez que no se encontraba debidamente motivada y la segunda (Resolución No. 002074 de 2020), dado que incluyó nueva información que no fue sometida a contradicción del contribuyente. Según el apoderado, todo lo anterior conlleva a que la Compañía no pudiera ejercer su derecho de defensa a cabalidad en sede administrativa.

La motivación de los actos administrativos es una carga que el derecho constitucional y administrativo contemporáneo impone a la Administración, según la cual, ésta se encuentra obligada a exponer las razones de hecho y de derecho que determinan su actuar en determinado sentido. Así, el deber de motivar adecuadamente los actos administrativos, salvo excepciones precisas, se revela como un límite a la discrecionalidad de la administración.

Ahora bien, toda vez que en el Acuerdo Distrital 724 de 2018, por medio del cual el Concejo de Bogotá aprobó "(...) El cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un plan de obras (...)", contemplando su ejecución y cobro en tres (3) ejes de obra para la distribución del beneficio, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus operaciones estratégicas, y el Plan de Desarrollo para Bogotá 2016 - 2020 "Bogotá mejor para todos" vale la pena discernir sobre él.

El artículo 1º del citado Acuerdo, autorizó el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local, para la adquisición predial y la construcción del plan de obras, detallado en tres ejes:

Eje Oriental El Cedro: Infraestructura vial y de espacio público y otras obras de infraestructura

Eje Córdoba: Infraestructura vial y de espacio público referente a la Avenida la Sirena y otras obras

Eje Zona Industrial: Infraestructura vial.

Dentro del proyecto de obras financiadas por valorización se plantea la construcción de obras de infraestructura vial, obras de Espacio público, ciclorrutas y un centro cultural; y que la asignación respecto del predio que nos ocupa, hace parte de la zona de influencia para la ejecución de las obras en mención. Para un amplio conocimiento del beneficioso plan de obras; su metodología, criterios, métodos y costos puede consultarse la exposición de motivos del Acuerdo 724.

Ahora que, la denominada por el demandante *falsa motivación*, no es de recibo para la administración ni está respaldada en prueba alguna, mas que apreciaciones subjetivas. Según la definición de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, nos enseña que: *La motivación de un acto implica que la manifestación de la administración tiene una causa que la justifica y debe obedecer a criterios de legalidad, certeza de los hechos, debida calificación jurídica y apreciación razonable; los motivos en que se instituye el acto deben ser ciertos, claros y objetivos. Los motivos del acto administrativo deben ser de*

*tal índole, que determinen no sólo con la expedición de un acto administrativo sino su contenido y alcance; la motivación debe ser clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifique la expedición de los actos y que suministre al destinatario las razones de hecho y de derecho que inspiraron la producción de los mismos. En cuanto a la falta de motivación, la Sala recuerda que este cargo se denomina técnicamente expedición en forma irregular del acto. En efecto, cuando la Constitución o la ley mandan que ciertos actos se dicten de forma motivada y que esa motivación conste, al menos en forma sumaria, en el texto del acto administrativo, se está condicionando la forma del acto administrativo, el modo de expedirse. Si la Administración desatiende esos mandatos normativos, incurre en vicio de expedición irregular y, por ende, se configura la nulidad del acto administrativo. En efecto, la expresión de los motivos por los cuales se profiere un acto administrativo de carácter particular y concreto es indispensable, pues es a partir de los mismos que el administrado puede controvertir aquellos aspectos de hecho y de derecho que considera no pueden ser el soporte de la decisión, pero cuando se prescinde de la motivación se impide que el particular afectado con la decisión pueda ejercitar cabalmente su derecho de defensa y contradicción. Consejero ponente: MILTON CHAVES GARCÍA Bogotá D. C, 26 de julio de 2017, Radicación número: 11001-03-27-000-2018 00006-00 (22326).*

Así mismo, la Corte Constitucional mediante SU-917 de 2010, M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, refiere al respecto que:

*“En suma, el deber de motivación de los actos administrativos que (por regla general) tiene la administración, hace efectiva la cláusula de Estado de Derecho, el principio democrático, el principio de publicidad en las actuaciones de la administración, al tiempo que permite a los asociados contar con elementos de juicio suficientes para ejercer su derecho de contradicción y defensa a fin de acudir ante las instancias gubernativas y autoridades judiciales para controlar los abusos en el ejercicio del poder. De esta forma a la Administración corresponde motivar los actos, estos es, hacer expresas las razones de su decisión, mientras que a la jurisdicción compete definir si esas razones son justificadas constitucional y legalmente. “(...)”*

En esa medida y teniendo en cuenta que tanto la expedición del Acuerdo Distrital 724 de 2018, como de la Resolución 6440 de 2018 es un acto administrativo de asignación de la contribución de valorización que se discute, obedecen a criterios de constitucionalidad y legalidad, certeza de los elementos del tributo asignado y que además su motivación es clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifica la expedición de los mismos, suministrando a los sujetos pasivos del gravamen, las razones de hecho y de derecho que generaron la producción de los mismos; además, tanto el Acuerdo Distrital como la resolución de asignación han generado al administrado a partir de la publicación y notificación de los mismos la posibilidad de conocer los actos y controvertirlos cada uno de acuerdo a las instancias legales que corresponden, así las cosas, es posible determinar que no le asiste la razón jurídica al demandante en el cargo formulado.

Podemos establecer con base a los fundamentos expuestos, que no se enmarca la falsa motivación de este acto administrativo, teniendo en cuenta que se realizaron todos los estudios técnicos pertinentes, que demuestran en debida forma el contenido del Acuerdo 724 de 2018 conforme a las normas y leyes, sin que esto vulnere derecho alguno y permita así su aplicación.

Así mismo, es preciso manifestar al Señor Magistrado que de conformidad con el artículo 61º 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 y debe contener el modelo matemático de la liquidación.

La Memoria Técnica V1 de la distribución de la contribución de valorización del Acuerdo 724 de 2018, en respeto por el debido proceso fue aprobada por la Dirección General del IDU mediante la Resolución 6316 de diciembre 21 de 2018,

publicada en el Registro Distrital No. 6462 del 27 de diciembre del 2018 e igualmente el texto completo de la memoria técnica fue íntegramente publicado en la página web de la Entidad, y puede consultarse en el link <https://www.idu.gov.co/page/acuerdo-724-de-2018>, para conocimiento de toda la ciudadanía, cumpliéndose a cabalidad con el deber de la Administración en virtud del principio de publicidad, en el cual las autoridades deben dar a conocer al público y a los interesados, en forma sistemática y permanente, sin que medie petición alguna, sus actos, contratos y resoluciones, mediante las comunicaciones, notificaciones y publicaciones que ordene la ley, incluyendo el empleo de tecnologías que permitan difundir de manera masiva tal información de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1437 de 2011, “Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

**DEBIDO PROCESO.** En este motivo de desavenencia cabe indicar que la Carta Política, en su artículo 29 instituyó el debido proceso como un derecho fundamental que protege entre otras cosas el respeto por el cumplimiento de los pasos o formas establecidas para los procesos judiciales y administrativos. Así entonces, dentro de un trámite administrativo las autoridades no pueden realizar actos diferentes a los establecidos previamente por las normas, o lo que es lo mismo, están obligados a observar y respetar las formas propias de cada juicio.

Es preciso indicar que en acatamiento del artículo 29 de la Carta Política, la Entidad acoge el numeral 1 del artículo 3 de la ley 1437 de 2011 que precisa: 1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción; por ello, el Instituto de Desarrollo Urbano al proceder con la distribución y asignación de la contribución de valorización ordenada por el Concejo Distrital, dicta actos administrativos tanto generales como los particulares, que son objeto de publicación y notificación según corresponda, esto para que los sujetos pasivos del gravamen puedan ejercer sus derechos en sede administrativa o acceder a las instancias adecuadas de considerarlo pertinente; y así mismo, desarrolla las actuaciones en sede administrativa en pleno ejercicio de los procedimientos señalados en las normas que regulan cada situación jurídica en particular. Cosa que se ve reflejada claramente en el caso expuesto en esta demanda, y que confirma el propio apoderado al decir que se le dieron a conocer los actos administrativos, se le advirtió sobre los medios de contradicción con que contaba; se le dio curso a los recursos que presentó; se le resolvieron y notificaron en debida forma los actos administrativos y se le explicó profusamente sobre la asignación de la contribución que ahora demanda con esta acción.

Ahora bien, el acto administrativo de asignación, en este caso contenido en las Resoluciones 6440 del 27 de diciembre de 2018 y 002074 de 2020, cumplen a cabalidad con el artículo 72 del Acuerdo 7 de 1987, al determinar que la asignación se hará por medio de resolución motivada, en cuya parte resolutive se indicarán el nombre del sujeto pasivo de la contribución, la nomenclatura del inmueble, la cédula catastral, el área, la matrícula inmobiliaria, la cuantía de la contribución, la exigibilidad y los recursos que proceden contra ella, acto Administrativo que también fue objeto de publicación en el Registro Distrital No. 6462 del 27 de diciembre de 2018, y de notificación por correo certificado tal y como lo ordena el Artículo 565 del Estatuto Tributario por remisión del Decreto Distrital 807 de 1993, cumpliendo con ello a cabalidad con el debido proceso que rige las actuaciones de la administración pública.

Así mismo, y en relación con el derecho de defensa que le asiste al Contribuyente, la Administración en cumplimiento de lo establecido en la ley, expidió la resolución que asignó la contribución indicando que contra la misma procedía el recurso de reconsideración y el efecto en que se concedía. En consecuencia, de conformidad

con lo regulado en el artículo 722 del Estatuto Tributario y una vez admitido el recurso de reconsideración la exigibilidad de la obligación tributaria queda suspendida hasta tanto la Administración le desatare de fondo el recurso.

Siendo además procedente señalar que la Resolución 002074 de 2020, en su artículo primero ordena: “Confirmar el numeral 278627 de la Resolución 6440 de 27 de diciembre de 2018 y en consecuencia la asignación de la contribución de valorización por Beneficio Local autorizada por el Acuerdo 724 de 2018 para la unidad predial con dirección alfanumérica AK 72 80 90 LC 123”, sin que en la decisión se generen nuevos hechos no conocidos por el sujeto pasivo de la asignación, tal y como indiscutiblemente lo señala el apoderado de la accionante.

Con fundamento en las anteriores consideraciones se dilucida, que se han surtido los trámites pertinentes como lo establece el Estatuto Tributario Nacional en cuanto al procedimiento del recurso de reconsideración y respeto del debido proceso y derecho de defensa para dicho cobro, desestimando así, las vulneraciones alegadas por la sociedad demandante.

**Señala como violado el artículo 4 del Acuerdo 724 de 2018 por falta de aplicación**, toda vez que el IDU no dio inicio a la etapa de construcción de las obras dentro del término establecido para el efecto.

Es necesario aclarar que, en cuanto al inicio de las obras establecidas en el Acuerdo Distrital 724 de 2018 y su traslado al contribuyente, el Instituto de Desarrollo Urbano para la vigencia 2017 asignó una disponibilidad presupuestal por el valor de \$52.794.759.793, para la contratación de las consultorías e interventorías de los proyectos de infraestructura vial y de espacio público que fueron incluidos en el Proyecto de Acuerdo 453 de 2018, hoy materializado en el citado Acuerdo 724 de 2018.

Cabe resaltar que, dentro del ejercicio de planeación requerido para la ejecución de proyectos de infraestructura, se identifican diferentes niveles de ejecución y maduración. Siendo uno, fundamental y exigido por la ley 80 de 1993 los estudios correspondientes a la etapa de pre-inversión del proyecto; ellos comprenden la idea de ingeniería, el perfil, la prefactibilidad y la factibilidad del mismo, los cuales dependen de la calidad y el nivel de profundidad de información base con la que se cuenta y del alcance requerido para avanzar a la siguiente etapa de inversión (estudios y diseños definitivos y construcción).

Si tenemos presente el Ciclo de Vida Proyectos de Infraestructura Vial, la duración de cada una de las etapas puede variar según las características particulares de cada proyecto; no obstante, en promedio se ha establecido que este ciclo del proyecto puede durar 40 meses.

Siendo imperativo reiterar que el 06 de diciembre de 2018 fue sancionado por el Alcalde Mayor de Bogotá el Acuerdo Distrital 724 de 2018, “Por el Cual se Establece el Cobro de Una Contribución de Valorización por Beneficio Local Para la Construcción de Un Plan De Obras, y se Dictan Otras Disposiciones”, y por lo tanto, este cobro se asigna conforme a los fundamentos jurídicos y procedimientos técnicos establecidos sin generar cobros adicionales por retrasos en obras o cualquier otro tipo de costos, pues la asignación se hace una sola vez aplicando los métodos de distribución y el monto distribuible esta previamente establecido.

Ahora bien, el Despacho puede confirmar con los comunicados sucesivos que emite esta Entidad sobre el estado de avance de los proyectos de obra que incluyen diferentes fases y trámites, tales como elaboración de estudios y diseños; adquisición de predios afectados por las vías; procesos licitatorios para adjudicar los contratos de consultoría, de interventoría y de ejecución de obras; fechas en que se dio inicio a las obras como la fecha de terminación o proyectada de terminación. Todo ello está contenido en el cuadro Excel anexo y algo muy

relevante de ese cuadro y lo que está disponible para consulta en la página web del IDU, es que todas las obras incluidas en el plan contenido en el Acuerdo 724 de 2018 a diciembre de 2021 ya habían dado comienzo, por lo cual, esas conjeturas contenidas en esta demanda que esta Entidad no iba a poder dar cumplimiento al cronograma que se había propuesto quedan desmentidas y sin sustento.

Valga dar algunos datos. Son en total 16 obras, una a cargo de la Secretaría Distrital de Cultura (CEFE El Retiro), y 15 a cargo del IDU.

- Desde el primer semestre de 2021 se encuentran en construcción las siguientes obras:

- Aceras y ciclorrutas de la Calle 116, de la carrera 9 a la Autonorte, y de la Autonorte a la avenida Boyacá. Valor de obra \$40.890 millones y valor de interventoría \$5.259 millones.

- Ciclorruta y Canal Molinos. Valor de obra \$ 13.361 millones y valor de interventoría \$1.197 millones.

- Ciclopunte Canal Molinos Valor de obra \$15.103 millones y valor de interventoría \$2.009 millones

- Puente peatonal de la Calle 112 con 9ª. Valor de obra \$10.725 millones y valor de interventoría \$2.972 millones.

- Las conexiones peatonales de: la Calle 73, entre carrera 7ª. y Av. Caracas; la Calle 79B, entre carreras 5ª. y 7ª; y la Calle 85, entre carreras 7ª. y 11. Valor de obra \$15.443 millones y valor de interventoría \$2.875 millones.

- Las aceras y ciclorruta de las calles 92 y 94. El valor de la obra es \$30.298 millones y valor de interventoría \$3.716 millones

- En noviembre de 2021, el IDU adjudicó las licitaciones para la construcción de las siguientes obras, cuyas actas de inicio fueron firmadas antes del 6 de diciembre:

- Avenida Santa Bárbara o Av. Carrera 19, desde la Calle 127 hasta la Calle 134; y la Avenida Contador o Calle 134, desde la Cra. 7 hasta la Autonorte, por \$92.035 millones de obra y \$7.549 millones de interventoría.

- Avenida Jorge Uribe Botero o Carrera 15, desde la Calle 134 hasta la Calle 170, por \$94.144 millones de obra y \$5.615 millones de interventoría.

- El puente vehicular de la Calle 153 con Avenida La Sirena, por \$46.725 millones de obra y \$3.402 millones por interventoría.

- Las vías y espacio público de las zonas industriales Montevideo y Puente Aranda, grupos 1 y 2, por valor total de \$83.540 millones por obra y \$10.725 millones por interventoría.

- A las anteriores se suman proyectos que se encuentran finalizando la fase de estudios y diseños y que pasarán a obra el 1º. y 3 de diciembre, respectivamente: Ciclorrutas de la Autonorte, entre Calle 128B y Héroes (Valor de obra \$52.025 millones y valor de interventoría \$3.775 millones), y el corredor ambiental del Canal Córdoba, desde la Calle 128 hasta la Calle 170 (Valor de obra \$ 105.060 millones y valor de interventoría 5.351 millones).

- Actualmente, el IDU está enviando cartas a los contribuyentes que no han hecho el pago por Valorización del Acuerdo 724 de 2018, con el fin de ofrecerles alivios en el pago de los intereses por mora, según la legislación vigente. Así mismo se les recuerda en dichas cartas, la posibilidad de hacer acuerdos de pago por cuotas. Es importante aclarar que por concepto de Valorización y dada la situación de pandemia, la entidad NO está realizando embargos.

- A la fecha, el 95% de los propietarios de predios (353.101 predios), ya canceló la contribución por Valorización. De esta manera, el recaudo asciende al 85.84% (\$778.225.821.381) del total de recaudo establecido en el Acuerdo 724 de 2018 y contribuyentes que han pagado el 95.91%.



Trámites y Servicios	Duplicado Cuenta de Cobro	Certificados Estados de Cuenta
Chat de Valorización	Puntos de Atención	Galería Fotográfica
<b>Recaudo contribución de Valorización</b> al 30 de diciembre de 2021		
Recaudo (85.84%) <b>\$ 778.225.821.381</b>		Contribuyentes con pago registrado (95.97%) <b>355.924</b>

- Las 15 obras de Valorización se estarían terminando entre el primer semestre de 2022 y el 2023. Solo el grupo 2 de las zonas Industriales está proyectada para enero de 2024.
- En desarrollo de las 15 obras por Valorización se calcula la generación de 11.465 empleos, entre directos e indirectos, y el beneficio para aproximadamente a 935.000 personas de las localidades de Usaquén, Chapinero, Suba y Puente Aranda.

### **A renglón seguido de la demanda, el apoderado se ocupa de exponer lo que él considera CONCEPTO DE LA VIOLACION**

En la primera dice que: las resoluciones demandadas se encuentran viciadas de nulidad, en la medida en que desconocen los principios de legalidad, certeza y predeterminación tributaria, al no manifestar de forma clara, expresa e inequívoca el hecho generador de tributo y su cuantificación a partir de la base gravable y la tarifa, es decir, cual es el beneficio concreto que le reporta al contribuyente la obra financiada.

Al respecto es del caso indicar que el parágrafo 7° del artículo 56 del Acuerdo Distrital 7 de 1987, observa: “Para la distribución de la contribución de valorización, podrá emplearse cualquiera de los métodos enunciados anteriormente u otro que se ajuste a las condiciones de beneficio de la obra, plan o conjunto de obras.”, luego entonces la norma en cuestión permite la escogencia de otros métodos diferentes de los señalados en su contexto.

Es así, que la cuantía que cada predio debe pagar es el resultado del método de distribución. En el caso del Acuerdo 724 de 2018, el método elegido es el del avalúo ponderado por la distancia a la obra más cercana. En este método la distancia es el ponderador del beneficio, pues los predios que se localizan más cerca de la obra se beneficiarían más y su Contribución será mayor.

Para entender la relación entre la Contribución definida y la valorización del predio es necesario tener en cuenta lo que la normatividad establece. El artículo 9 del Decreto Ley 1604 de 1966 establece que:

*Para liquidar la contribución de valorización se tendrá como base impositiva el costo de la respectiva obra, dentro de los límites del beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados, entendiéndose por costo todas las inversiones que la obra requiera, adicionadas con un porcentaje prudencial para imprevistos y hasta un treinta por ciento (30%) más, destinado a gastos de distribución y recaudación de las contribuciones.*

De la misma manera, el Acuerdo 7 de 1987 establece:

Artículo 42°.- Definición. *Se entiende por distribución, el proceso mediante el cual se determinará el presupuesto o costo de la obra, el monto y el método de distribución,*

*la fijación de plazos y formas de pago, con el fin de determinar la contribución que deba pagar cada propietario o poseedor de los inmuebles beneficiados con la obra, plan o conjunto de obras ordenadas por el sistema de valorización.*

Artículo 43º.- Monto Distribuible. *El monto distribuible será el costo de la obra, plan o conjunto de obras, de conformidad con lo definido en el artículo 45 de este Estatuto.*

*Parágrafo. - Si la contribución se distribuye antes de realizarse la obra o durante su ejecución, se determinará con base en el presupuesto. En este caso una vez terminada y liquidada la obra, los organismos directivos de las entidades ejecutoras del plan determinarán si la contribución debe reajustarse*

Artículo 45º.- Costo de la obra. *Por costo de la obra, plan o conjunto de obras se entiende el valor de todas las inversiones y gastos que ella requiera hasta su terminación, tales como estudios, proyectos, ejecución, financiación, adquisición de inmuebles, indemnización, construcciones, instalaciones, reajustes, interventoría, obras de ornato y amoblamiento, adicionado en un 30% más como costo de administración del recaudo de las contribuciones.*

Como puede verse, el legislador previó que el monto distribuible es el presupuesto o costo de la obra. El método de distribución utilizado en el Acuerdo 724 de 2018, es avalúo ponderado por la distancia, define que la distancia es el ponderador del beneficio. Lo anterior, significa que la distancia en la fórmula de distribución permite equilibrar (ponderar) el valor de la Contribución final en función del beneficio obtenido.

Así las cosas, al revisar el incremento en los avalúos catastrales de la ciudad durante los últimos 10 años, se puede ver que, en promedio, los predios de la ciudad se han valorizado en 39% durante el periodo 2015-2019. Este incremento responde fundamentalmente a dos condiciones: Las economías de la aglomeración propias de una ciudad como Bogotá y las inversiones públicas que la Administración Distrital realiza cada año en toda la ciudad. El cobro de valorización que se realiza a los predios asignados de la ciudad equivale al 0,51% del avalúo catastral 2018 de las tres zonas; lo que demuestra que, este Acuerdo de valorización capta una fracción mínima de la valorización de los últimos años.

Finalmente, es procedente traer a colación lo manifestado por el H. Consejo de Estado, sobre el particular: *“De acuerdo con lo expuesto, se reitera, la determinación de los métodos de distribución de los beneficios de una obra, necesarios para calcular la tarifa de la contribución, es competencia exclusiva de las corporaciones de representación popular. Tal como lo ha explicado la doctrina, los métodos de distribución deben aplicarse según las modalidades del beneficio a la propiedad inmueble pero, en todo caso, su regulación debe ser previa o concomitante a la decisión de financiar obras públicas por la vía de valorización. Como lo explica Fernández Cadavid, las obras de interés público benefician a la propiedad raíz según los frentes de los inmuebles, sus áreas o por la combinación de ambos elementos, entre otros; además, es necesario tener en cuenta las circunstancias o condiciones de ubicación, distancia y acceso respecto de la obra o los cambios de uso de la tierra que con ella han de producirse y las características propias de cada inmueble, como puede ser la forma misma del predio, su topografía y calidades del terreno y todas aquellas que los hagan aptos, en mayor o menor grado, para absorber los beneficios de la obra y, por consiguiente, para obtener un determinado nivel en la escala de valorización de la tierra. En virtud de ello, se han identificado varios métodos de distribución de los beneficios de una obra, entre los que se encuentran:*

*(i) simple de frentes, (ii) simple de áreas, (iii) combinado de áreas y frentes, (iv) factores de beneficio, (v) factores únicos de comparación, (vi) del avalúo, (vii) de los dos avalúos, (viii) distribución socioeconómica, (ix) de las zonas o franjas y (x) avalúos ponderados por distancia. Por su parte, aunque el concepto de “sistemas” no ha tenido mayor desarrollo conceptual, lo que sí es claro es que este elemento está relacionado intrínsecamente con las reglas y directrices técnicas, generales y necesarias para determinar los costos y beneficios de una obra y la forma de hacer su distribución. En ese sentido, tratándose de la contribución por valorización, estamos ante la regulación del “sistema” cuando, por ejemplo: Se disponen elementos generales para calcular la contribución, esto es, se determinan criterios para distribuir el costo de la obra cuando se trate de beneficio directo y reflejo o de beneficio general, asunto que corresponde, a su vez, al marco orientador para determinar los métodos de distribución antes descritos. Se regulan las formas de medición económica, de valoración y ponderación de los distintos factores que convergen en la determinación de la contribución. Se fijan reglas generales para delimitar las zonas de influencia. Se fijan criterios generales para calcular el monto distribuible y los costos a incluir. Esta regulación, como se explicó, es competencia exclusiva de las corporaciones de representación popular, pues son la base técnica general para que la Administración pueda calcular el monto de la tarifa o cuota de reparto.” Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Jorge Octavio Ramírez Ramírez, Bogotá D.C, 5 de julio de 2018), Radicación número: 08001- 23-33-000-2013-00381-01(21895).*

En esa medida lo indicado por el demandante, no tiene vocación de prosperidad.

En la segunda dice que: las resoluciones demandas fueron expedidas de forma irregular, la primera de ellas (resolución no. 006440 de 2018), toda vez que no se encontraba debidamente motivada y la segunda (res. 2074 de 2020), dado que incluyó nueva información que no fue sometida a contradicción del contribuyente. Que todo lo anterior conlleva a que la compañía no pudiera ejercer su derecho de defensa a cabalidad en sede administrativa.

De acuerdo a lo indicado en la demanda, se precisa que el 06 de diciembre de 2018 fue sancionado por el Alcalde Mayor de Bogotá D.C., el Acuerdo Distrital 724 de 2018, “POR EL CUAL SE ESTABLECE EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, que fue expedido por el Concejo de la ciudad, y este surge como la respuesta para atender los diversos planteamientos que a inicios del año 2018, fueron expuestos por la ciudadanía y el propio Cabildo Distrital.

El conjunto de obras a financiar por concepto de Contribución de Valorización contribuyen a la solución de dos problemas estructurales que sufre la ciudad capital: la precaria calidad en la movilidad y la ausencia de espacio público que permitan el uso, goce y disfrute de estos bienes para sus habitantes. Están orientados a mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos a través del mejoramiento de “la calidad de la movilidad y la accesibilidad que prevé el Distrito Capital para todos los usuarios: peatones ciclistas, usuarios del transporte público colectivo e individual, así como del transporte privado” (Art. 27, Plan de Desarrollo) y “la construcción y mejoramiento de parques en diferentes escalas, andenes, alamedas y puentes peatonales” (Art. 150, PDD). Las externalidades positivas que ofrecen el conjunto de obras contempladas, permiten afianzar la convivencia ciudadana, mejorar el bienestar de los habitantes de la capital y devolverle la confianza de un futuro posible a la ciudad. En suma, la apuesta se orienta a fortalecer las bases estratégicas que permitan contar con una “Bogotá Mejor para Todos”.

Estos proyectos se definen en el marco del Acuerdo Distrital 645 de 2016 Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”– PDD, y se inscriben en tres pilares y cuatro ejes transversales. Los pilares garantizan: 1) igualdad en calidad de vida; 2) democracia urbana; y 3) construcción de comunidad. Por su parte, los ejes transversales comprenden: i) el nuevo ordenamiento territorial; ii) el desarrollo económico; iii) la sostenibilidad ambiental basada en la eficiencia energética; y iv) el Gobierno legítimo, fortalecimiento local y eficiencia. Por consiguiente, las iniciativas estratégicas que adelanta la Administración Distrital en materia de mejoramiento de calidad de la movilidad y de construcción y preservación del espacio público de la ciudad incorporan el espíritu de los pilares y atiende las orientaciones de los ejes estratégicos del PDD.

Con la finalidad de mejorar la calidad de la movilidad, los proyectos estratégicos de infraestructura vial y de transporte, fortalecen la intermodalidad y conectividad, no solo para reducir los tiempos de desplazamiento desde los orígenes a los destinos de manera segura, sino también para garantizar el acceso y su articulación con lugares de esparcimiento como parques y espacios públicos recreativos.

La infraestructura vial de la ciudad presenta grandes deficiencias, generadas entre otras razones, por la falta de continuidad de algunas vías, su reducida capacidad, su uso ineficiente, el precario estado de la malla vial y el aumento del parque automotor de automóviles y motocicletas. Lo anterior, se traduce en el aumento de los tiempos de desplazamiento que realizan los bogotanos en la ciudad.

Para brindar una salida viable a éstas problemáticas que afectan el bienestar y calidad de vida de todos los ciudadanos, y como complemento a los demás esfuerzos que la Administración viene adelantando en el marco de su Plan de Desarrollo, se vio la necesidad de financiar a través de la Contribución Especial de la Valorización (Art. 133, PDD) por beneficio local, algunas de las obras que requiere Bogotá para avanzar en la construcción de una ciudad más moderna, competitiva, incluyente y sostenible ambientalmente.

Con el propósito determinar los proyectos a ejecutar con este instrumento de financiación del desarrollo urbano, se realizaron diversos ejercicios y escenarios técnicos que permitieron definir un conjunto de proyectos, que además de estar previstos en el PDD, se consideran estratégicos en el marco de las grandes iniciativas que desarrollará la ciudad. También se contemplaron aspectos como: variaciones positivas del valor de los predios, equidad tributaria y capacidad de pago en el área de influencia.

Para promover un modelo de ciudad más ordenada en términos de sostenibilidad ambiental, inclusión social y productividad económica, es preciso realizar acciones que promuevan un mayor equilibrio entre la infraestructura privada y pública. Estas intervenciones están dirigidas a la consolidación de sectores de la ciudad, como otra forma de optimizar el uso de la infraestructura pública.

Ahora bien, de acuerdo a lo manifestado en cuanto a la violación del debido proceso por falta de motivación alegada por el accionante; se aclara que, el acto administrativo de asignación, en este caso contenido en la Resolución 6440 del 27 de diciembre de 2018, cumple a cabalidad con el artículo 72 del Acuerdo 7 de 1987, al determinar que la asignación se hará por medio de resolución motivada, en cuya parte resolutive se indicarán el nombre del sujeto pasivo de la contribución, la nomenclatura del inmueble, la cédula catastral, el área, la matrícula inmobiliaria, la cuantía de la contribución, la exigibilidad y los recursos que proceden contra ella, acto administrativo que también fue objeto de publicación en el Registro Distrital No. 6462 del 27 de diciembre de 2018, y de notificación por correo certificado tal y como lo ordena el artículo 565 del Estatuto Tributario por remisión del Decreto Distrital 807 de 1993, cumpliendo con ello a

cabalidad con el debido proceso que rige las actuaciones de la administración pública.

En esa medida y teniendo en cuenta que tanto la expedición del Acuerdo Distrital 724 de 2018, como de la Resolución 6440 de 2018 (acto administrativo de asignación de la contribución de valorización que se discute), obedecen a criterios de constitucionalidad y legalidad, certeza de los elementos del tributo asignado y que además su motivación es clara, puntual y suficiente, hasta tal punto que justifica la expedición de los mismos, suministrando a los sujetos pasivos del gravamen las razones de hecho y de derecho que generaron la producción de los mismos, además tanto el acuerdo Distrital como la resolución de asignación han generado al administrado a partir de la publicación y notificación de los mismos la posibilidad de conocer los actos y controvertirlos cada uno de acuerdo a las instancias legales que corresponden, así las cosas, es posible determinar que no le asiste la razón jurídica al demandante en lo formulado.

En la tercera dice que: hechos sobrevinientes que afectarían la legalidad del cobro de la contribución de valorización y que de configurarse, serían reconocidos en el marco de la providencia judicial como una limitación a las competencias del IDU y la vinculatoriedad de sus actos.

Se debe indicar que Entidad actuó en acatamiento de lo dispuesto en el párrafo del artículo 50 del Acuerdo 7 de 1987, que contiene el Estatuto de Valorización para Bogotá D.C., al precisar este:

“Párrafo. La excepción sólo se aplicará al área dedicada específicamente a los fines de la Ley”

El procedimiento de valorización ejercido por la demandada, esto es el Instituto De Desarrollo Urbano IDU, se ajustó a la normatividad vigente, en orden a no trasgredir los derechos de los contribuyentes y en aplicación de los principios de equidad e igualdad tributaria, presupuestos que permitieron establecer las condiciones a tener en cuenta para la asignación y cobro de la contribución.

En aplicación de la normatividad vigente en la materia, el Instituto de Desarrollo Urbano, resguardo sus funciones como entidad encargada de la asignación, cobro y recaudo de la contribución de valorización autorizada por el Concejo de Bogotá en el Acuerdo 724 de 2018.

Por lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano, ha obrado conforme a la ley, sin desconocer los derechos e intereses de sus administrados, por el contrario se ha encargado de velar por que estos no sean menoscabados, como también que no se lleguen a causar detrimentos patrimoniales al Distrito Capital.

Así las cosas, los Actos Administrativos demandados no se encuentra incursos en las causales de nulidad y que den lugar a restablecimiento del derecho, señaladas en el inciso segundo del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, al que remite el Artículo 138 del mismo ordenamiento, toda vez que la Resolución 6440 del 27 de diciembre de 2018 y la Resolución 12531 del 20 de diciembre de 2019, no se encuentran dentro de ninguna de las siguientes causales:

“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”

Si bien, el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho tiene por finalidad restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado por la Administración al expedir actos administrativos que infringen normas de carácter superior, para el caso que nos ocupa, no hay lugar a tales pronunciamientos por cuanto el orden jurídico no ha sido quebrantado por el Instituto De Desarrollo

Urbano, dado que cada uno de sus pronunciamientos se ha realizado atendiendo los lineamientos constitucionales y legales establecidos para la asignación de la contribución de valorización para aquellos predios que se encuentran dentro de la zona de influencia - Eje Córdoba -afectada con las obras de infraestructura vial y de espacio público.

Según lo determinado por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos, entre ellos, el de la Sentencia C-891/12, “El principio de legalidad en materia tributaria se encuentra consagrado en el numeral 12 del artículo 150 y en el artículo 338 de la Constitución Política: el primero consagra una reserva en el Congreso para “establecer contribuciones fiscales y, excepcionalmente, contribuciones parafiscales en los casos y bajo las condiciones que establezca la ley”, mientras que el segundo exige a la Ley, en algunos casos en concurrencia con las ordenanzas y los acuerdos, la determinación de los elementos de los tributos. Este principio se funda en el aforismo “nullum tributum sine lege” que exige un acto del legislador para la creación de gravámenes, el cual se deriva a su vez de la máxima según la cual no hay tributo sin representación, en virtud del carácter democrático del sistema constitucional colombiano e implica que solo los organismos de representación popular podrán imponer tributos.”, así las cosas es preciso indicar al recurrente que en ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le confieren los artículos 317 y 338 de la Constitución Política, el numeral 3 del artículo 12 y el artículo 157 del Decreto- Ley 1421 de 1993, el artículo 4 del Acuerdo 7 de 1987 y Acuerdo 19 de 1972; el Concejo Distrital de Bogotá expidió el Acuerdo 724 de 2018, que autoriza el cobro de una contribución de valorización para la construcción de un plan de obras, que para el caso del predio cuya contribución se discute, se ubican en el EJE CORDOBA.

En la cuarta dice que: en gracia de discusión, e incluso en el escenario en que el honorable despacho considere que los actos demandados no se encuentran viciados de nulidad, habrá de señalarse que atendiendo a la naturaleza indemnizatoria de los intereses moratorios, los mismos deberán ser liquidados a partir de la fecha en la cual se dio inicio a la obra que está siendo financiada con la contribución de Cencosud Colombia S.A.

Se reitera lo señalado, el cobro de la contribución de valorización comprende lo que se puede denominar un acto complejo, en el que confluyen dos grandes procesos a saber, 1) la asignación y recaudo de la contribución de valorización y 2) la construcción de las obras con cargo a los recursos productos de ésta. Procesos que pese a estar entrelazados con un mismo propósito, tienen un desarrollo totalmente independiente uno del otro.

Tanto el Régimen Especial para el Distrito Capital, como la norma de valorización del nivel nacional y el estatuto de valorización del Distrito Capital permiten que la asignación y recaudo de la contribución de valorización tenga lugar antes de la construcción de las obras que se planean ejecutar con tales recursos.

La generación de intereses moratorios sobre el valor de la contribución es un fenómeno que se desprende del proceso de asignación, que se lleva a cabo mediante la expedición de un acto administrativo, con su firmeza y su exigibilidad, la cual, bajo las consideraciones de la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la citada sentencia, tiene lugar con la ejecutoria de dicho acto y en estricto sentido, solo surge cuando se vencen los plazos que se conceden para el pago de contado de la contribución.

En el proceso de construcción de las obras, para el caso de la contribución ordenada por el Acuerdo 724 de 2018, se halla supeditado su inicio a los plazos establecidos en su artículo 4º, es decir, el lapso de 3 años para las obras de infraestructura vial y aquellas que requieran adquisición predial y de 2 años para las demás obras.

Adicionalmente, a la fecha de elaboración de este pronunciamiento está vigente, el cobro con beneficio tributario del artículo 45 de la Ley 2155 de 2021, que precisa:

*“ARTÍCULO 45°. REDUCCIÓN TRANSITORIA DE SANCIONES Y DE TASA DE INTERÉS PARA LOS SUJETOS DE OBLIGACIONES ADMINISTRADAS POR LA DIAN ASÍ COMO RESPECTO DE LOS IMPUESTOS, TASAS Y CONTRIBUCIONES DEL ORDEN TERRITORIAL. Para las obligaciones administradas por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales -DIAN así como respecto de los impuestos, tasas y contribuciones del orden territorial, que se paguen hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021, y para las facilidades de pago que se suscriban con la DIAN y los entes territoriales hasta el treinta y uno (31) de diciembre de 2021 respecto a las obligaciones que presenten mora en el pago a treinta (30) de junio de 2021, y cuyo incumplimiento se haya ocasionado o agravado como consecuencia de la pandemia generada por el COVID-19, las sanciones y la tasa de interés moratoria se reducirán y liquidarán en los siguientes términos:*

Las sanciones, incluyendo aquellas que se liquiden en actos administrativos independientes, y sus actualizaciones se reducirán al veinte por ciento (20%) del monto previsto en la legislación aduanera, cambiaria o tributaria.

La tasa de interés moratoria establecida en el artículo 635 del Estatuto Tributario, será liquidada diariamente a una tasa de interés diario que sea equivalente al veinte por ciento (20%) de la tasa de interés bancario corriente para la modalidad de créditos de consumo y ordinario, certificado por la Superintendencia Financiera de Colombia.”

Beneficio al que se puede acoger la sociedad demandante, sin necesidad de acudir a la Jurisdicción.

#### **IV. FRENTE A LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN**

Es sabido que la Acción de Nulidad y Restablecimiento del Derecho es un instrumento cuyo objetivo primordial es la protección del orden jurídico, al solicitar a la jurisdicción competente que declare la nulidad del respectivo acto administrativo cuando lo quebranta y salga al paso el ciudadano a defender su derecho vulnerado como consecuencia de la ilegalidad, por lo cual merece le sea restablecido su derecho, tenemos entonces dos aspectos a considerar inicialmente en esta demanda al respecto, el primero que esta no es una acción de nulidad simple contra un Acuerdo Distrital 724 de 2018 que adoptó el Concejo de Bogotá, para asignar una contribución de Valorización por Beneficio Local a los inmuebles ubicados en las zonas de influencia de unos planes de obras y por tanto, en varios contenidos de esta demanda se incurre en ineptitud de la demanda al atacar aspectos del debate, la discusión y adopción de este Acuerdo de carácter General; así como factores que son propios del Acuerdo. Y segundo que una acción de esta no puede ser usada para manifestar un desacuerdo con una carga contributiva por cuanto ella afecta su patrimonio; es sabida la necesidad que tiene el Estado y sus Municipios la existencia y operancia de sistemas tributarios con el que pueden obtener los recursos necesarios para cumplir sus cometidos y en particular, tratándose de la contribución de valorización, la misma Constitución Política en su artículo 338 inciso 2, estatuye la facultad que tiene el Concejo de Bogotá D.C., para que a través de acuerdo, le permita a las autoridades fijar la tarifa de las contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que le presten o la participación en los beneficios que les proporcione.

Luego de lo antes anotado, me ocupare del listado de motivos de inconformidad que aparece en el título IV como Conceptos de la Violación (sic)

Es claro y así lo demuestran estudios que, los efectos de valorizarse los inmuebles por la construcción y el mejoramiento de bienes públicos como vías arteriales, intermedias o locales, parques, ciclorrutas, plazoletas o alamedas es innegable y basta con acercarse a una sala de ventas de un proyecto de vivienda para que perciba que lo mas valioso que se oferta es la infraestructura vial y de zonas verdes alrededor.

Debe entenderse que la principal fuente de financiación con la que ha contado la ciudad para generar este patrimonio que es común, ha sido la valorización y que el Estatuto de Valorización con el que contamos permite al Concejo de Bogotá su cobro antes, durante y después de la ejecución de las obras que con esa herramienta se financian.

El artículo 89 del Acuerdo 7 de 1987 “Por el cual se adopta el estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá”, establece que:

*“La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución o una vez concluidas”*, norma que de manera clara determina los momentos en que la valorización se puede imponer y efectivizar, por lo que se resalta al contribuyente que la Administración puede cobrar el gravamen que aquí nos ocupa, incluso, antes del inicio de las obras.

Expondré lo equivocado desde el punto de vista legal, las afirmaciones en esta motivación, que el IDU desbordó sus facultades y competencias en establecimiento de la asignación de la contribución de Valorización.

El 06 de diciembre de 2018 fue sancionado por el Alcalde Mayor de Bogotá el Acuerdo Distrital 724 de 2018, “POR EL CUAL SE ESTABLECE EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS, Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”, el cual fue debatido, adoptado y expedido por el Concejo de la Ciudad, y este, surgió como la respuesta a la necesidad de atender los diversos planteamientos que a inicios del año 2018 fueron expuestos por la ciudadanía y el propio Cabildo Distrital para que se desarrollaran obras de vías nuevas o se reparan algunas deterioradas. Estos proyectos se definen en el marco del Acuerdo 645 de 2016 Plan de Desarrollo “Bogotá Mejor para Todos”– PDD

Si es cierto que en el artículo 338 de la Carta Política, dispone que las Corporaciones Públicas de elección popular, dentro de las que se encuentran los Concejos Municipales y Distritales, es donde se deben definir los elementos de la obligación tributaria, esto es, el sujeto activo, pasivo, el hecho generador, la base gravable y la tarifa. Pero, también es cierto que con base en estas facultades legales se expidió el Acuerdo Distrital 724 de 2018, adoptado por el Concejo Distrital reitero, el competente constitucional y legalmente para fijar las reglas que sobre los tributos ha dispuesto la ley, en particular, en lo que a la contribución de valorización se refiere.

El método de distribución del beneficio y su correspondiente modelo matemático fue definido en completitud por el Acuerdo en su artículo 6, cumpliendo así con lo estipulado en el Estatuto de Valorización del Distrito (Acuerdo 7 de 1987).

## **OPOSICIÓN A LOS FUNDAMENTOS DE DERECHO**

Con relación a este capítulo de afirmaciones presentadas por la parte demandante, se debe indicar para desvirtuar cada una de ellas lo siguiente:

Además, el acto administrativo de asignación Resolución 6440 de 2018 que se solicita anular está expedido de conformidad con el artículo 71 del Acuerdo Distrital 7 de 1987, que atribuye la competencia a la Subdirección Legal del Instituto de Desarrollo Urbano, hoy Subdirección General Jurídica, para asignar, mediante Acto Administrativo, el gravamen -Contribución de Valorización-, teniendo en cuenta los datos suministrados por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital.

Todo el proceso de asignación, de notificación, de atención del recurso de reconsideración y observación de los principios orientadores de la función pública se cumplieron fielmente y la fijación de esta contribución solo buscó el interés general y el provecho individual de los predios que se ven beneficiados con la ejecución de estas obras. Así que, pedimos se ratifique una vez mas por parte de la jurisdicción lo legal que resulta este mecanismo de financiación de obras.

En igual sentido, se ha manifestado el Consejo de Estado, sobre el particular, al precisar:" (...) la contribución por valorización es un gravamen real que se funda en el beneficio que recibe un predio por la ejecución de una obra pública y la condición de que el mismo sea directo o general depende del impacto que la obra o conjunto de obras tenga sobre la propiedad inmueble, pues con la expedición del Decreto 1604 de 1966, al ampliarse el espectro de las obras de interés público, recuperables por vía de la contribución, se aumentó el número de predios que obtenían beneficios, los que necesariamente no se ven reflejados en el incremento de su valor, sino en la mejora de otros aspectos como pueden ser la movilidad, el acceso, la seguridad, entre otros, tema sobre el que la norma no hizo ninguna distinción. Se reitera, además, que la facultad de distribuir la participación del beneficio por la realización de las obras, mediante la determinación del método y del sistema, se ejerce como una competencia compartida entre el Congreso, que expide la ley que crea el tributo y determina los parámetros generales de su aplicación, y los concejos municipales que la adaptan a sus precisas circunstancias particulares mediante la expedición del acuerdo respectivo." Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta Consejero ponente: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO Bogotá D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017) Radicación número: 23001-23-31-000-2009-00252-02(19228)

## **FALTA DE ELEMENTOS QUE DESVIRTUEN LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO ATACADO**

El principio de legalidad es el principal fundamento del cual están investidas las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la Administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad. Tal como lo señala la sentencia de la Corte Constitucional C-1436 de 2000, en el que manifiesta:

*“Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para*

*el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.”* La presunción de legalidad de la actividad administrativa le da plena eficacia y obligatoriedad. En estos términos en sentencia del Consejo de Estado señala con respecto a la legalidad que revisten los actos que expide la Administración lo siguiente: *“Esta presunción se basa, además, en la idea según la cual los órganos administrativos son instrumentos desinteresados que sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro del orden jurídico.”*

Así que, en páginas anteriores sostenía que la Jurisprudencia y la doctrina enseñan que el acto administrativo como expresión de la voluntad de la Administración que produce efectos jurídicos se presume legal y es ejecutivo y ejecutorio, y por tal razón, le corresponde a quien alega su carencia de legitimidad, incompetencia de quien lo expidió, existencia de un vicio, falsa motivación, desviación de poder, etc, la carga procesal de cumplir con esta exigencia consagrada por el legislador. Y que en momento alguno se puede aceptar el escueto escrito del apoderado que supone ser el concepto de violación de normas.

## **FUNDAMENTACION JURÍDICA DE LA DEFENSA**

Como podrá notarse de la lectura de la demanda, estamos frente a un apoderado que no tiene certezas ni conocimientos profundos acerca del mecanismo de financiación con el que cuenta el Distrito Capital para financiar las obras que son necesarios para su desarrollo, y de allí su falta de fundamentación argumentativa; el desconocimiento del significado de un Acuerdo de Valorización y cómo se cobra, implementa, distribuye y beneficia a la comunidad. A pesar eso sí, que esta Entidad hizo su mejor esfuerzo para explicar pormenorizadamente los aspectos en los que se vio existían dudas o equivocaciones, pero que persistió no considerarlos y sí presentar esta demanda y así, puede verse en varios oficios en los que se le explicó lo siguiente:

“1. Explicándole la fórmula empleada y en especial su incidencia con de la cercanía a las obras a financiar con este Acuerdo.

2. De qué manera los contribuyentes podían conocer o ellos mismos calcular la liquidación de la contribución.”

3. Como si se les informó el Plan de obras contemplado en el Acuerdo 724.

4. Exponer el cronograma de los diseños, estudios y ejecución de las obras financiadas con el recaudo de esta contribución.

5. De la demanda puntos 4.1 naturaleza jurídica de los intereses moratorios y 4.2 normas tributarias que regulan lo atinente a los intereses moratorios.

Ejemplo de ello es el oficio 20215760398123 del 23 de noviembre de 2021 que se adjunta como prueba.

Como puede observarse, de los argumentos expuestos anteriormente, la demandada, INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, actuó dentro del marco normativo y de sus funciones legales, garantizando el derecho al debido proceso de la demandante, teniendo en cuenta cada uno de los elementos para la asignación del gravamen y/o contribución de valorización autorizada por el Concejo de Bogotá en el Acuerdo 724 de 2018, en procura de que los actos administrativos expedidos no incurran en ninguna de las causales de nulidad contempladas en los artículos 137 y 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

La contribución de valorización definida en el inciso primero del artículo 317 de la Constitución, como un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no sólo por los municipios, sino por la Nación o cualquier otro organismo público que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento en el valor de la propiedad inmueble.

A la par, el artículo 338 de la Constitución Política señaló que los órganos de elección popular de los niveles nacional, departamental, distrital y municipal, pueden establecer “contribuciones fiscales y parafiscales”, siendo la ley, las ordenanzas y los acuerdos, el medio previsto para determinar los elementos esenciales de la obligación tributaria. Además, la norma facultó a las corporaciones de elección popular señaladas, para fijar las tarifas de las tasas y las contribuciones, aunque previamente deben definir el método y el sistema para establecer los costos y beneficios que les proporcionen a los contribuyentes, así como la forma de hacer su reparto

En esa medida el Consejo de Estado, ha precisado:

*“Por otra parte, en materia tributaria, los actos expedidos por los órganos de representación popular, como son las ordenanzas, pueden ser concretados, aclarados o actualizados mediante otros actos expedidos por las autoridades administrativas facultadas para ello, con el fin de lograr el cumplimiento de aquéllos. Por lo mismo, se trata de disposiciones que, al complementarse entre sí, forman un conjunto que integra el derecho aplicable y que materialmente constituyen la norma fuente de las obligaciones tributarias. En el caso de la imposición de la contribución por valorización, la Sala advierte que se trata de un procedimiento complejo relacionado con la ejecución de una obra pública, y la determinación del beneficio que la misma reporta a los predios afectados. Por eso, la consolidación del tributo exige la expedición de diferentes actos administrativos, sin que sea viable afirmar que la ordenanza que decreta la realización de unas obras y ordena el cobro de las mismas, mediante el sistema de la contribución por valorización, determina el derecho aplicable a los demás actos que de ésta se deriven y que, en consecuencia, sólo puedan ser aplicadas las disposiciones vigentes en el momento de su expedición.”* Consejo de Estado Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta Consejero Ponente: Carmen Teresa Ortiz De Rodríguez Bogotá D.C., diecisiete (17) de septiembre de dos mil catorce (2014) Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02593-01(19872)

La Facultad impositiva territorial. Sobre esta materia, la Sala rectificó la jurisprudencia en sentencia de 9 de julio de 2009, expediente 165448, en la que precisó que si bien la facultad impositiva de los entes territoriales está sometida a la ley , tal facultad debe interpretarse sistemáticamente con las normas constitucionales que le confieren potestades a los concejos municipales y a las asambleas departamentales.

La Constitución de 1991 mantuvo los principios de legalidad tributaria y de autonomía de las entidades municipales, al disponer, en el artículo 338, que sean la ley , las ordenanzas o los acuerdos las que determinen los elementos del tributo, en concordancia y desarrollo de los principios de descentralización y autonomía de las entidades territoriales, consagrados en los artículos 1°, 287 -3,

300-4 y 313-4 de la Carta, al conferirles a las asambleas departamentales y a los concejos municipales la potestad de establecer los diferentes aspectos de la obligación tributaria. Sobre la facultad consagrada en el artículo 338 de la C.P., la Corte Constitucional ha sostenido:

*“Ante lo afirmado en la demanda, es necesario destacar que el aludido precepto constitucional no tiene el sentido de concentrar en el Congreso la competencia exclusiva y excluyente para establecer los elementos de todo tributo, incluidos los que establezcan las asambleas departamentales y los concejos municipales y distritales, pues ello implicaría, ni más ni menos, el desconocimiento del ámbito propio e inalienable que la Constitución reconoce a las entidades territoriales en cuanto al establecimiento de gravámenes en sus respectivos territorios.*

*(...) “Cuando la Constitución estatuye que tales competencias de los cuerpos de elección popular habrán de ser ejercidas de acuerdo con la ley no está dando lugar a la absorción de la facultad por parte del Congreso, de tal manera que las asambleas y los concejos deban ceder absolutamente su poder de imposición al legislador. Este, por el contrario, al fijar las pautas y directrices dentro de las cuales obrarán esas corporaciones, tiene que dejar a ellas el margen que les ha sido asignado constitucionalmente para disponer, cada una dentro de las circunstancias y necesidades específicas de la correspondiente entidad territorial, lo que concierne a las características de los gravámenes que vayan a cobrar. “Por eso, el mismo artículo 338 de la Constitución, que el demandante estima violado, dispone con claridad que no solamente la ley sino las ordenanzas y los acuerdos son los actos que consagrarán directamente los elementos de los tributos. Tal competencia está deferida, pues, según que el gravamen sea nacional, departamental, distrital o municipal, al Congreso, a las asambleas y a los concejos. (...) “Dentro de ese contexto, la referencia a la obligación de señalar en el acto creador del impuesto los elementos esenciales de la obligación tributaria ha de entenderse hecha, según el tipo de gravamen, por el nivel territorial al que corresponda, de lo cual se infiere que si el legislador, como puede hacerlo (artículos 295, 300 -4 y 313- 4), decide regular o establecer normas generales sobre tributos del orden departamental, municipal o distrital, no se le puede exigir, ni debe permitírsele, que en la ley respectiva incluya directamente todos los componentes del tributo (hecho gravable, base gravable, sujetos activos, sujetos pasivos y tarifas) o, en los casos de tasas y contribuciones, el método y el sistema para recuperación de costos o la participación en beneficios -como sí está obligado a hacerlo tratándose de tributos nacionales-, pues su función no es, ni puede ser, según las reglas de la descentralización y la autonomía de las entidades territoriales, la de sustituir a los órganos de éstas en el ejercicio de la competencia que les ha sido asignada por la Constitución.(Negrillas y subrayas fuera de texto). De acuerdo con lo anterior, para la Sala es claro que el artículo 338 de la Constitución Política señala la competencia que tienen los entes territoriales para que, a través de sus órganos de representación popular, determinen los presupuestos objetivos de los gravámenes de acuerdo con la ley , sin que tal facultad sea exclusiva del Congreso, pues de lo contrario se haría nugatoria la autorización que expresamente la Carta les ha conferido a los Departamentos y Municipios en tales aspectos.”*

### **EXCEPCIONES DE FONDO**

La Entidad que represento difiere sustancialmente de los planteamientos del demandante y por lo tanto propone las siguientes excepciones:

### **FALTA DE ELEMENTOS QUE DESVIRTUEN LA PRESUNCION DE LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO ATACADO**

El principio de legalidad es el principal fundamento del cual están investidas las actuaciones administrativas, a través del cual se le garantiza a los administrados que en ejercicio de sus potestades, la Administración actúa dentro de los parámetros fijados por el Constituyente y por el legislador, razón que hace obligatorio el acto desde su expedición, pues se presume su legalidad. Tal como lo señala la sentencia de la Corte Constitucional C- 1436 de 2000, en el que manifiesta:

***“Presunción de legalidad que encuentra su contrapeso en el control que sobre él puede efectuar la jurisdicción. Así, la confrontación del acto con el ordenamiento jurídico, a efectos de determinar su correspondencia con éste, tanto por los aspectos formales como por los sustanciales, la ejerce, entre nosotros, el juez contencioso, que como órgano diverso a aquel que profirió el acto, posee la competencia, la imparcialidad y la coerción para analizar la conducta de la administración y resolver con efectos vinculantes sobre la misma. Esta intervención de la jurisdicción, permite apoyar o desvirtuar la presunción de legalidad que sobre el acto administrativo recae, a través de las acciones concebidas para el efecto, que permiten declarar la nulidad del acto y, cuando a ello es procedente, ordenar el restablecimiento del derecho y el resarcimiento de los daños causados con su expedición.”*** La presunción de legalidad de la actividad administrativa le da plena eficacia y obligatoriedad. En estos términos en sentencia del Consejo de Estado señala con respecto a la legalidad que revisten los actos que expide la Administración lo siguiente: *“Esta presunción se basa, además, en la idea según la cual los órganos administrativos son instrumentos desinteresados que sólo persiguen la satisfacción de una necesidad colectiva dentro del orden jurídico.”*

De manera lo mas completa posible, hemos dado evidencia que existen confusiones, desconocimientos y faltas de certeza en cada una de las razones en que funda la solicitud de nulidad de los actos administrativos enjuiciados y que al contrario, el Instituto de Desarrollo Urbano hizo una tarea muy ponderada, profesional, justa, documentada y metodológica en todo el proceso que le encomendó el Concejo de Bogotá cuando expidió el Acuerdo 724 de 208 y como puede observarse, en el presente caso, la parte demandante NO logró desvirtuar ni con argumentación jurídica ni con sus afirmaciones fácticas la presunción de legalidad de las Resoluciones 06440 del 27 de diciembre de 2018, en el numeral 278627 y la Resolución 002074 notificada el 22 de julio de 2020 “Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración” y se CONFIRMA la asignación del gravamen de acuerdo con el concepto técnico que fue emitido por la Subdirección Técnica de Operaciones del IDU.

### **LEGALIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO DEMANDADO.**

El procedimiento de asignación y cobro y recaudo de valorización ejercido por la demandada: Instituto de Desarrollo Urbano IDU se ajustó a la normatividad vigente en orden a no trasgredir los derechos de los contribuyentes y en aplicación de los principios de equidad e igualdad tributaria, presupuestos que permitieron establecer las condiciones a tener en cuenta para la asignación y cobro de la contribución.

Por lo anterior, el Instituto de Desarrollo Urbano IDU ha obrado conforme a la ley, sin desconocer los derechos e intereses de sus administrados, por el contrario se ha encargado de velar por que estos no sean menoscabados, como también que no se lleguen a causar detrimentos patrimoniales al Distrito Capital.

Así las cosas, los Actos Administrativos demandados no se encuentra incursos en las causales de nulidad y restablecimiento del derecho señaladas en el inciso segundo del artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo, al que remite el Artículo 138 del mismo ordenamiento,

toda vez que la Resolución 06441 del 27 de diciembre de 2018 y la Resolución 005882 de 2019, no se encuentran dentro de ninguna de las siguientes causales: *“Procederá cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deberían fundarse, o sin competencia, o en forma irregular, o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa, o mediante falsa motivación, o con desviación de las atribuciones propias de quien los profirió.”*

Si bien, el medio de control nulidad y restablecimiento del derecho tiene por finalidad restablecer el orden jurídico que ha sido quebrantado por la Administración Pública al expedir actos administrativos que infringen normas de carácter superior, para el caso que nos ocupa, no hay lugar a tales pronunciamientos por cuanto el orden jurídico no ha sido quebrantado por el INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO, dado que cada uno de sus pronunciamientos se ha realizado atendiendo los lineamientos constitucionales y legales establecidos para la asignación de la contribución de valorización para aquellos predios que se encuentran dentro de la zona de influencia - Eje Zona Córdoba -afectada con las obras de infraestructura vial y de espacio público.

Permítaseme decir que en todas las instancias, aún las anteriores a la resolución individual que es materia de esta demanda, se cumplió con todas las normas vigentes. Así las cosas, tanto el Instituto de Desarrollo Urbano (IDU), como el Concejo de Bogotá, actuaron dentro de los parámetros establecidos por la ley y sujetos siempre al orden público normativo, el cual se inspira en motivos de conveniencia pública, en razones de orden formal y material en pro de la ejecutoriedad y de la estabilidad de esa manifestación de voluntad. Se observó y cumplieron normas tales como:

-El artículo 287 de la Carta Política el cual establece que las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la Ley, siendo de su competencia administrar los recursos y establecer los tributos necesarios de su competencia para el cumplimiento de sus fines.

-El artículo 338 inciso 2 de la Constitución Política, que estatuye la facultad que tiene el Concejo de Bogotá D.C., para que, a través de Acuerdo, les permita a las autoridades fijar la tarifa de las contribuciones como recuperación de los costos de los servicios que le presten o la participación en los beneficios que les proporcione; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto deben ser fijados por la Ley, las ordenanzas y los Acuerdos en particular.

-El Decreto Ley 1421 de 1993, por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá en su artículo 162; ordena la remisión expresa en asuntos tributarios al Estatuto Tributario Nacional, reglas que se han extendido a los tributos de orden territorial expresamente autorizadas por el legislador en posteriores reformas tributarias como se evidencia en el artículo 66 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

En virtud de lo dispuesto en su artículo 157 y conforme a facultades constitucionales, el mencionado Decreto Ley, le corresponde al Concejo Distrital establecer la contribución de Valorización por beneficio local o general, determinar los métodos para definir los costos y beneficios de las obras fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos o de parte de los mismos y la forma de hacer su reparto.

Ahora, al referirnos propiamente a la Contribución de Valorización, tenemos que:

- El Decreto 1604 de 1966: El artículo 1º de esta disposición establece: *“El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una “contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución*

*de obras de interés público local”* se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecute la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, Los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que beneficien a la propiedad inmueble, y en adelante se denominara exclusivamente contribución de valorización. A su vez el artículo 2 de la misma disposición consagra: el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización harán por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

Esta norma recogió y culminó todo un proceso de evolución legislativa en relación con la contribución de valorización y precisó los aspectos fundamentales de dicho sistema fiscal, llenando los vacíos existentes en la legislación anterior y derogando las normas anteriores, no derogó ni tacita, ni expresamente las previsiones especialísimas de Decreto 868 de 1956, sino que las ratificó como sistema fiscal opcional para las entidades públicas a que dicho Decreto se refiere y dejando, de acuerdo con sus propias prevenciones la decisión a los respectivos concejos municipales, para decidir su aplicación en la liquidación y el cobro de la contribución de valorización, para obras incluidas en planes de obras de beneficio público.

-El Acuerdo 7 del 29 de mayo de 1987 Estatuto de Valorización para el Distrito Capital, el cual definió la contribución de valorización y autorizó al Instituto de Desarrollo Urbano para realizar las operaciones administrativas de cálculo, liquidación, y distribución, asignación y cobro de la misma; regulando lo referente a la ordenación y ejecución de las obras; trayendo el concepto de zona de influencia; y lo atinente a la participación de la comunidad a través de los representantes de los propietarios y poseedores; disponiendo el marco legal para la distribución de la contribución; métodos y aprobación de monto distribuible; así mismo determinó el procedimiento jurídico para la asignación de la contribución, señalando los medios de discusión del gravamen una vez asignando, así como la exigibilidad de la contribución y algunos aspectos financieros vigentes aún.

## **INEPTITUD DE LA DEMANDA POR ERRADA ESCOGENCIA DE LA ACCION**

En varios apartes de la demanda, el apoderado dirige sus ataques fácticos, sus argumentos jurídicos y sus opiniones personales es contra el Acuerdo de Valorización 724 de 2018, tales como decir que esta contribución violó el principio de equidad Tributaria, o el principio de unidad de materia; o su desacuerdo con la metodología de la distribución de asignación de la contribución; etc y todos ellos, son ajenos a la acción propia de los actos de asignación y confirmación de la misma del predio ubicado en Bogotá en la AK 72 80 94LC 123, CHIP AAA00231TZJH, sobre el cual los propietarios le dieron poder en miras de que se declarara su nulidad. Así que, claramente existe una inoperancia de la acción para el caso concreto planteado.

## **EXCEPCION PREVIA**

En cuaderno separado propongo al Despacho la excepción previa de caducidad de la acción.

## **EXCEPCIONES OFICIOSAS**

Igualmente solicito al Señor Juez declarar de oficio todas las excepciones de fondo que resulten probadas dentro del proceso.

## PRUEBAS:

Son soporte como pruebas los siguientes documentos:

1. Radicado N° [20195761146592](#) de fecha 19 de septiembre de 2019, que corresponde al Recurso de Reconsideración presentado por la accionante ante el Instituto de Desarrollo Urbano IDU.
2. Auto admisorio del Recurso de Reconsideración mencionado N° 166733 de fecha 17 de octubre de 2019.
3. Radicado IDU STJEF [20195661219701](#) de fecha 31 de octubre de 2019, mediante el cual se anexa el Auto admisorio del Recurso de Reconsideración para su notificación por correo.
4. Radicado IDU STJEF [20205660073731](#) de fecha 24 de enero de 2020, mediante el cual se anexa el Auto N. 001 de fecha 13 de enero de 2020, por el cual se decreta Inspección tributaria para su notificación por correo.
5. Auto N° 001 de fecha 13 de enero de 2020, por medio del cual se decreta una Inspección Tributaria y se ordena como prueba un dictamen técnico al predio con dirección alfanumérica AK 72 80 94 LC 123.
6. Prueba de entrega del Radicado IDU STJEF [20205660073731](#) de fecha 24 de enero de 2020, para su notificación por correo, GUIA ME95739468CO
7. MEMORANDO STJEF 20205660018033 del 22 de enero de 2020, mediante el cual se solicita a la Subdirección Técnica de Operaciones del IDU el Concepto Técnico del predio aludido.
8. MEMORANDO STOP [20205760023463](#) de fecha 27 de enero de 2020, mediante el cual la Subdirección Técnica de Operaciones remite el Concepto Técnico del predio aludido, se incluye planilla IMUP y RIAC.
9. Resolución IDU N° 02074 de fecha 18 de febrero de 2020, “Por la cual se resuelve un recurso de reconsideración”.
10. Radicado IDU STJEF [2020566022357](#) de fecha 4 de marzo de 2020, mediante el cual se cita a la apoderada para la notificación de la Resolución IDU N°02074 de fecha 18 de febrero de 2020.
11. Prueba de entrega del Radicado IDU STJEF [2020566022357](#) de fecha 4 de marzo de 2020, para su notificación por correo de la empresa POSTAL GUIA35450938.
12. Citación radicado IDU STJEF 20205660239131 de fecha 9 de marzo de 2020.
13. Citación Notificación Electrónica Expediente 785099 radicado IDU STJEF [20205660367921](#) del 27 de mayo de 2020.
14. Prueba de entrega del Radicado IDU STJEF [20205660367921](#) del 27 de mayo de 2020 de la empresa de correos 472.
15. Radicado IDU [20205260542862](#) del 16 de julio de 2020 donde remite autorización para notificación electrónica según comunicado 20205660367921 del 27 de mayo de 2020.
16. Anexos al radicado [20205260542862](#) del 16 de julio de 2020 (copia de la

resolución 02074 de fecha 18 de febrero de 2020 y prueba de entrega correo electrónico.

17. Radicado IDU [20205260568092](#) del 24 de julio de 2020 derecho de petición solicitud copia de la resolución 02074 de fecha 18 de febrero de 2020.

18. Radicado IDU [20205660485681](#) 31 de julio de 2020 oficio respuesta a derecho de petición.

19. Radicado IDU [20205660485681](#) 31 de julio de 2020 oficio respuesta a derecho de petición.

Lo enunciado y prueba de entrega por correo electrónico.

Oficio radicado IDU [20205660542451](#) del 26 de agosto Envío de Resolución 2074 del 18 de febrero de 2020 ( copia de la resolución 02074 de fecha 18 de febrero de 2020 y prueba de entrega correo electrónico

Los anteriores documentos que solicito sean tenidos como pruebas, se pueden descargar o consultar en el expediente administrativo N°785099 y están disponibles en el link [https://drive.google.com/drive/folders/1ZkDTAWjWf7oZA0wzpSW9vVWr\\_A53Tpzu](https://drive.google.com/drive/folders/1ZkDTAWjWf7oZA0wzpSW9vVWr_A53Tpzu),

### **ANEXOS**

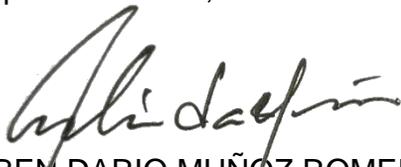
1. Poder que acredita mi personería con los anexos correspondientes.
2. Copia de las Resoluciones por las cuales se delegan funciones de representación legal

### **NOTIFICACIONES**

El Instituto de Desarrollo Urbano – IDU - tiene domicilio en Bogotá, D.C., y su sede principal está ubicada en la calle 22 No. 6-27 de esta ciudad.

El suscrito RUBEN DARIO MUÑOZ ROMERO, recibiré notificaciones en la Calle 20 No. 9-20 Piso 3º de esta ciudad y correo electrónico [ruben.munoz@idu.gov.co](mailto:ruben.munoz@idu.gov.co) , [notificacionesjudiciales@idu.gov.co](mailto:notificacionesjudiciales@idu.gov.co)

Respetuosamente,



RUBEN DARIO MUÑOZ ROMERO  
C.C. No. 79.367.645 de Bogotá  
T. P. No. 112075 del Consejo Superior de la Judicatura.  
Celular 3152235973