

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

Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ

Bogotá D. C., veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015)

Radicación: 250002327000201100138 01
Referencia: 20064
Demandante: ENRIQUE SARMIENTO ACOSTA
Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPA
Asunto: VALORIZACION MUNICIPAL

FALLO

Se decide el recurso de apelación¹ interpuesto por el demandante, contra la sentencia del 31 de enero de 2013², proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Sub sección B, que decidió la acción de nulidad y restablecimiento del derecho promovida contra la Resolución N° 072 de 24 de mayo de 2010, por medio de la cual se le asignó la contribución por valorización por beneficio local y contra la Resolución N° 138 de 24 de febrero de 2011 por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración.

Dicho fallo dispuso:

“PRIMERO: NIÉGANSE las pretensiones de la demanda...”

¹ Folios 237 a 245 cuaderno principal

² Folios 214 a 235 c.p.

ANTECEDENTES

Mediante la Resolución 00072 del 24 de mayo de 2010, el municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local³ al predio con cédula catastral 25817000000060018, de propiedad del actor, ubicado en la vereda de Canavita, denominado Lote Santa Lucía, de ese municipio, por un valor de \$230.934.813.

En sede del recurso de reconsideración interpuesto, la anterior resolución fue confirmada por la Resolución N° 138 de 17 de agosto de 2010,

LA DEMANDA

El accionante presentó demanda de nulidad y restablecimiento del derecho contra los actos por medio de los cuales se le asignó la contribución por valorización y solicitó que, como consecuencia de ello, se ordene el restablecimiento del derecho en el sentido de declarar que no está obligado a pagar suma alguna por la mencionada contribución de valorización y que se ordene la devolución de las sumas pagadas por este concepto, junto con la indexación de que trata la ley.

Como pretensión subsidiaria, también a título de restablecimiento del derecho, solicitó que se declare:

“Que el predio identificado con la cédula catastral N° 25817000000060018-0, solo puede ser gravado con la contribución de valorización de acuerdo a su realidad económica y por lo tanto la asignación debe tener como destino el de AGROPECUARIO DE PEQUEÑA EXTENSIÓN, tarifa por destinación económica FEE 43, esto

³ Acuerdos Municipales 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010

de 1.00, por lo cual la contribución asciende a la suma de SESENTA MILLONES SETECIENTOS SETENTA Y DOS MIL TRESCIENTOS DIECIOCHO PESOS CON SESENTA Y CINCO CENTAVOS (\$60'772.318,65), o a la suma que determine su Despacho y que corresponde a modificar el factor de destinación económica de industria mediana a agropecuario de pequeña extensión, de conformidad con lo dispuesto en el anexo N° 1 del Acuerdo 04 de 2010, proferido por el Concejo Municipal de Tocancipá-Cundinamarca”.

El demandante estimó que las resoluciones demandadas violan los artículos 29 y 338 de la Constitución Política; 84 del Decreto 01 de 1984, C.C.A.; el literal “f” del artículo 18 del Acuerdo 05 de 2009 y el artículo 6° del Acuerdo 014 de 2009.

El concepto de la violación lo desarrolló con fundamento en los siguientes argumentos:

Aseveró que según el artículo 338 de la Constitución Política le corresponde al concejo municipal determinar las zonas de influencia de las obras, señalando los linderos y el área específica y no, en forma general, como lo hizo en los Acuerdos 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010 al aludir al casco urbano y a las veredas, pues ello implica el desconocimiento de uno de los elementos para la determinación de la base gravable del tributo y el beneficio causado por las obras.

Acusó que las resoluciones demandadas incurrieron en falsa motivación al asignarle al predio objeto de gravamen un factor de destinación contrario a la realidad, al calificarlo como de industria mediana, código FEE 17, pues el que le corresponde es el factor de destinación agropecuario de pequeña extensión, código FEE43, ya que se trata de un predio dedicado a la producción de bienes agrícolas y/o agropecuarios, sin industrialización, con un área entre 10.001 y 50.000 M2.

Indicó que en el Acuerdo 5 de 2009, mediante el cual el Concejo Municipal de Tocancipá adoptó el Estatuto de Valorización para el municipio, se precisaron el sujeto activo, el sujeto pasivo, el hecho generador, la zona de influencia, el beneficio y, en el literal “f” del artículo 18, se dijo que la explotación económica o uso, corresponde a la utilización económica que tenga cada predio a partir de los usos urbanos y rurales definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio.

Aseveró que el predio de su propiedad, aun desde antes de la expedición del POT, Acuerdo 11 de 2005, siempre ha tenido un uso rural y que para efectos del factor de destinación debe tenerse como agropecuario de pequeña extensión.

Adujo que en vía gubernativa solicitó la práctica de una inspección ocular para acreditar el uso del predio y precisar las zonas afectadas pero la Alcaldía, violando el debido proceso, negó la práctica de la inspección y confirmó la resolución recurrida, argumentando que no era viable ni aceptable, desconociendo que la misma también era necesaria para acreditar la solicitud de descuento de las áreas de vallados, vertientes y protección ambiental e hídrica.

Por último, solicitó que se decretara la práctica de la mencionada inspección judicial con el fin de acreditar el uso del inmueble y de un dictamen pericial para que un perito liquide la contribución teniendo en cuenta el uso del predio determinado y la fórmula establecida para el efecto.

CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

La **parte demandada**⁴ se opuso a los cargos presentados, en los siguientes términos:

⁴ Folio 96 a 107 cuaderno de demanda

Señaló que las normas que desarrollan los conceptos de determinación de la contribución y la zona de influencia contienen mención de los linderos de la zona de influencia de las obras relacionadas en los artículos 1 y 13 del Acuerdo 014 de 2009, normas que deben armonizarse con lo establecido en los artículos 8, 11 y 12 del Acuerdo 05 de 2009 por medio del cual se adoptó el Estatuto de Valorización del Municipio de Tocancipá.

Adujo que la zona de influencia se encuentra debidamente delimitada y especificada en los estudios socio económicos y en la memoria técnica (Resolución 222 de 2009, modificada por la Resolución 014 de 2010) y que si el predio está gravado es porque se encuentra en esa zona. Hizo referencia a la sentencia C-569 de 2000 en relación con la interpretación sistemática de las normas.

Frente al cargo de falsa motivación, recordó la sentencia SU 917-10 de la Corte Constitucional y aseveró que la Administración Municipal no ha negado el derecho de contradicción y defensa al demandante y que las resoluciones están motivadas conforme con el imperio de la Ley.

Precisó que la determinación y la destinación del predio fueron efectuadas por el municipio con fundamento en un estudio juicioso y serio, y que le correspondió el factor señalado como industria y comercio, tal como consta en el POT del Municipio (Acuerdo 011 de 2005, literal e), artículo 170, y el literal f del artículo 18 del Acuerdo 005 de 2009).

Concluyó que los predios ubicados en la zona industrial de Canavita son de uso industrial y que el predio del demandante se encuentra en esa zona, tal como se puede apreciar en las pruebas que se presentaron con la demanda y en las que anexó a la contestación de la misma (folios 18 y 19).

Aseguró que la destinación económica del predio no surge del uso que el propietario le esté dando, sino de la explotación económica que corresponde a la utilización

económica que tenga cada predio a partir de los usos rurales y urbanos definidos en el POT del municipio, es decir, del que potencialmente pueda darle, por el tipo de suelo de que se trate.

Reiteró que el Municipio no vulneró el debido proceso y el derecho de defensa y audiencia del actor, pues está demostrado que utilizó el recurso de reconsideración. Adujo que en los fundamentos de la resolución que asigna la contribución se encuentra el factor relacionado con el inmueble, que corresponde a la industria mediana y que el uso depende de lo establecido en el POT (Acuerdo 011 de 2005), el cual goza de legalidad y no del uso real y virtual de inmueble.

En relación con la negativa a realizar la inspección ocular, advirtió que los cuerpos de agua se tuvieron en cuenta al momento de la liquidación de la contribución que hace parte del acto administrativo, toda vez que del área bruta del predio (67.000m²) se descontó dicha área de afectación (21.530m²), quedando un área remanente (45.470m²) sobre la cual se grava la unidad predial, como factor determinante para el cálculo de la contribución de valorización.

Para finalizar planteó, como excepción de fondo, que el demandante suscribió acuerdo de pago reconociendo la obligación de pagar la contribución de valorización.

LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B⁵, negó las pretensiones de la demanda.

En relación con la excepción de fondo propuesta por el municipio, señaló que la suscripción del acuerdo de pago tiene como finalidad impedir que la situación del

⁵ Folios 214 a 235 cuaderno demanda.

contribuyente se torne más grave, sin que ello apareje la renuncia a la potestad de cuestionar la asignación oficial del tributo o conlleve la imposibilidad de acudir ante la jurisdicción contenciosa para controvertir los actos de determinación oficial del gravamen.

Consideró que el municipio tiene facultades para establecer de manera autónoma el procedimiento a seguir en su jurisdicción para el proceso de asignación y cobro de la contribución de valorización, así como para establecer los elementos cualitativos y cuantitativos del tributo.

Sostuvo que la base gravable se fijó de manera taxativa y clara en el Acuerdo 14 de 2009.

En el que también se definió la zona de influencia, que no puede ser otra que la que aparece delimitada en el POT del municipio, al cual debe remitirse para establecer si un predio se encuentra en la zona de influencia. Aclaró que la ilegalidad del Acuerdo 014 no es materia del examen propio de la acción del sub lite, cuyo estudio se contrae a verificar que los guarismos plasmados en los actos de asignación de carácter particular, guarden la debida correspondencia con el marco jurídico que lo soporta.

Señaló que la contribución de valorización en el municipio de Tocancipá está regulada por un cuerpo normativo integrado por varios instrumentos, cuya interpretación conjunta, de manera armónica y sistemática, constituye el régimen jurídico aplicable.

Manifestó que el Acuerdo 05 de 2009, Estatuto General de Valorización y el Acuerdo 014 de 2009 se encuentran vigentes, son aplicables y rigen el asunto bajo estudio hasta tanto no se declare su ilegalidad.

En relación con la falsa motivación, hizo referencia a los artículos 17 y 19 del Acuerdo 05 de 2009, que definen el sistema y el método para la distribución de la contribución; al artículo 6 del Acuerdo 14 de 2009 que autoriza el cobro y al artículo 170 del Acuerdo 011 de 2005, que establece la caracterización y uso del suelo, para concluir que el predio se localiza en la “Vereda Canavita”, ubicada en el área de Zona Industrial del Municipio de Tocancipá, por lo que el uso o destinación del inmueble es el industrial, como lo estableció el Plan de Ordenamiento Territorial.

Anotó que el municipio estableció diferentes categorías respecto de la destinación económica de los predios de uso industrial, las cuales clasifica en pequeña, mediana y grande industria. Advirtió que en el expediente se encuentra probado que la extensión del inmueble es de 45.470 M2 y que se ubica dentro de la zona industrial de Canavita, razón por la cual se le fijó el Código FEE17 “INDUSTRIA MEDIANA”, con una tarifa de factor por destinación económica de 3.80, proceder que se encuentra ajustado a derecho.

Concluyó que no existe falsa motivación porque no se logró demostrar que el factor de la destinación económica derivada de las características diferenciales del predio, sea una diferente a la de mediana industria.

Señaló que la inspección ocular resultaba inane, como lo consideró el fisco, toda vez que en nada cambiaría la clasificación del predio y su correlativa fijación de la ecuación tarifaria y que no constituye el medio conducente, pertinente o idóneo para demostrar si la deducción de las áreas de uso público, vallados y aguas, etc., realizada en la resolución de asignación del gravamen, fue incorrecta o era superior a la indicada, sin que el actor hubiera indicado el área correcta ni aportó prueba alguna para constatarlo, pues se limitó a solicitar una inspección ocular, insuficiente, para tal menester, máxime cuando en el acto censurado si se tuvo en cuenta, de conformidad con la memoria técnica, una deducción del área total del predio.

RECURSO DE APELACIÓN⁶

El actor interpuso recurso de apelación contra la sentencia del Tribunal.

En relación con la violación del artículo 338 de la Constitución Política, indicó que el Acuerdo 014 de 2009 no estableció los linderos específicos de la zona de influencia del gravamen, pues apenas se citaron unas zonas afectadas o beneficiadas. Aseguró que los concejos deben fijar las bases gravables de las contribuciones fiscales, para lo cual es indispensable delimitar la zona de influencia.

Afirmó que la memoria técnica a la que dice, debe remitirse, no es originaria del concejo sino de la alcaldía, la que no estaba facultada para fijar las zonas de influencia del gravamen de valorización.

Considera que el Tribunal, en la sentencia apelada, confunde el Estatuto General de Valorización del Municipio, con la valorización particular decretada en el Acuerdo 014 de 2009 y que la delimitación de las zonas de influencia contempladas en el marco general de los estatutos del Municipio no podrían referirse a los límites específicos de una posterior valorización decretada mediante el Acuerdo 014 de 2009.

Alegó que con la demanda se acompañaron los documentos que acreditan la destinación agrícola del predio desde que fue adquirido, y que no fueron apreciados en la sentencia. Hizo referencia al certificado de libertad y tradición, aerofotografía del predio tomada por el IGAG para el año de 1961 y al dictamen pericial, aspectos sobre los que no se hizo pronunciamiento alguno.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

⁶ Folios 237 a 245 cuaderno principal

El Municipio de Tocancipá presentó alegatos de conclusión, en los que solicitó que se “*mantenga incólume la sentencia*”.

En relación al cargo de violación del artículo 338 de la Constitución Política, reiteró los argumentos expuestos en instancias anteriores y manifestó que los cuestionamientos del demandante no tienen asidero jurídico, ni se ajustan al proceso de formación y desarrollo de la Contribución de Valorización en el Municipio de Tocancipá, donde se desplegó la actuación.

Sobre la falsa motivación alegó, que revisado el contenido de las resoluciones impugnadas, las normas jurídicas en que se fundamentaron, los anexos que hacen parte de los actos administrativos acusados y el acervo probatorio, se observa que la asignación y liquidación de la contribución por valorización del predio se ajustó a derecho, se respetó el principio de legalidad y los actos administrativos se encuentran debidamente motivados. Concluyó que el factor de destinación económica asignado al predio Santa Lucía, de propiedad del demandante, corresponde al de INDUSTRIA MEDIANA, con una tarifa de 3.8, lo que el actor no logró desvirtuar.

Señaló que, contrario a lo manifestado en la demanda, el municipio, al momento de asignar y liquidar la contribución, descontó el área de afectación que ascendió a 21.530M2, como se indicó al resolver el recurso.

Aseguró que durante el trámite de la asignación de la valorización, y en la vía gubernativa, se respetó y garantizó el debido proceso y que la decisión de no decretar las pruebas fue suficientemente motivada.

El demandante reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

El Ministerio Público no se pronunció.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante, debe decidir la Sala sobre la legalidad de los actos por medio de los cuales el Municipio de Tocancipá-Cundinamarca, asignó la contribución de valorización por beneficio local, al predio de propiedad del actor y se confirmó esa decisión.

Régimen jurídico de la contribución por valorización.

Como lo ha señalado esta Sala⁷, las contribuciones especiales se definen como un ingreso público ordinario, de carácter obligatorio, y tasado proporcionalmente, que el Estado percibe de un grupo de personas, con destino a un fin específico, del cual, además, resulta una ventaja particular para los contribuyentes⁸.

La contribución de valorización fue creada por la Ley 25 de 1921. El Decreto 1604 de 1966⁹ dispuso, en el artículo 1º lo siguiente:

"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 ejecuten la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización".

⁷ Sentencia 18159 del 14 de junio de 2012. C.P. Dra. Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez.

⁸ Arango Mejía, Álvaro. Libro del Instituto Colombiano de Derecho Tributario, Capítulo 3, Bogotá 1991.

⁹ Por el cual se dictan normas sobre valorización

De acuerdo con la anterior disposición, a partir del año 1966 la contribución de valorización se hizo extensiva a todas las obras de interés público que ejecute cualquier entidad de derecho público.

El artículo 2º del mismo Decreto 1604 de 1966 dispuso que el establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harían por la respectiva entidad nacional, departamental o municipal, que ejecute las obras, y que el ingreso por la contribución se invertiría en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que fueran proyectadas por la entidad correspondiente.

Lo anterior significa que son dichas entidades de derecho público las competentes para regular lo relacionado con la forma de distribuir el gravamen, de determinar las zonas de influencia, de calificar si las obras son de beneficio general o de beneficio local y de precisar la extensión de ese beneficio para toda el área urbana o rural o una parte cualquiera de ésta o de aquella.

Según el apelante, el municipio no estableció los linderos específicos de la zona de influencia del gravamen.

Advierte la Sala que el municipio de Tocancipá definió la zona de influencia de la contribución de valorización, en el artículo 11 del Acuerdo 05 de 2009¹⁰, Estatuto de Valorización del municipio. Dice así la norma:

“ARTÍCULO 11. ZONA DE INFLUENCIA. Es la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras. El Concejo Municipal aprobará las zonas de influencia con base en los

¹⁰ Folio 310 c 2.a.a.

estudios técnicos que elabore la Oficina de Planeación Municipal o la dependencia que haga sus veces.

Las zonas de influencia serán determinadas de conformidad con las características de las obras a ejecutar.

PARAGRAFO 1. La zona de influencia de la obra, plan o conjunto de obras, se establecerá con base en los estudios técnicos adelantados por la entidad competente de la Administración Municipal.

PARAGRAFO 2. De la zona de influencia se levantará un plano o mapa, complementado con una memoria explicativa de los aspectos generales de la zona y fundamentos que sirvieron de base para su delimitación”.

El cobro de la contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras, fue autorizado mediante el Acuerdo 14 de 2009. El mismo acuerdo, en el artículo 13¹¹, determinó la zona de influencia de las obras, con base en los estudios técnicos que elaboró la Oficina de Planeación Municipal.

“ARTÍCULO 13. ZONA DE INFLUENCIA. La zona de influencia de las obras a financiarse con cargo a la Contribución por Valorización, que se fija a través del presente Acuerdo, corresponde a la extensión superficial así: Casco Urbano, Vereda Canavita, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero”.

Como se observa del texto de las disposiciones citadas, la zona de influencia está definida como la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra o conjunto de obras y, para el caso concreto, incluye la totalidad de la vereda Canavita, en la que se encuentra ubicado el predio de la actora. Lo anterior significa que el predio está dentro de la zona de influencia de las obras financiadas con la contribución de valorización por beneficio local del municipio demandado, cuya asignación se hizo en los actos acusados.

¹¹ Folio 33 c. del dictamen pericial

Por otra parte, en la Memoria Técnica que contiene el Estudio Socio Económico para la Financiación de Obras por Valorización, elaborada por la firma Proyecciones Ltda.¹², están relacionados los beneficios que reporta la ejecución de la obra en el sector de la Vereda Canavita¹³:

“La Vía Camino del Medio aportará a la movilidad de sur a norte y viceversa en la parte baja de la Vereda Canavita del municipio de Tocancipá. Es necesario tener en cuenta que este sector de la Vereda Canavita, desde la Carretera Central del Norte hasta la Vía Piedemonte y desde el Municipio de Sopó hasta inmediaciones del casco urbano, concentra un área de gran desarrollo industrial la cual se beneficiará directamente con la construcción de esta vía, ya que los camiones y tracto mulas(sic) que generalmente utilizan la Carretera Central del Norte para suplir las necesidades industriales del sector tendrían una alternativa de acceso tanto por el sur como por el norte del municipio”.

En el mencionado documento se concluyó¹⁴ que “En síntesis, la construcción de las vías genera los siguientes beneficios:

- *“La construcción de las vías financiadas por contribución de valorización aportan al desarrollo de la (sic) municipio y lo consolidan como un sector atractivo para los inversionistas e industriales de Bogotá y el País.*
- *La contribución de valorización es una alternativa conveniente para la Alcaldía de Tocancipá y para todos los pobladores del municipio porque libera recursos provenientes de los impuestos y demás recaudos para utilizarlos en las demás necesidades del municipio.*
- *Teniendo en cuenta el tipo de obras que se realizarán en el Municipio de Tocancipá y su localización es evidente que estos desarrollos van dirigidos a fortalecer la industria existente y la expectativa de ampliación de este sector.*

¹² Folio 2 c. 1 anexos.

¹³ Folio 76 c.1 anexos

¹⁴ Folio 79 c.1 anexos

- *La construcción de las cuatro vías ofrece alternativas de conectividad norte-sur, desde el casco urbano de Tocancipá hacia Sopó y Zipaquirá y viceversa. Además facilita la accesibilidad de los predios del sector oriental (vereda Canavita y parte de la vereda la Esmeralda) hacia los centros poblados de la zona rural, la Carretera Central del Norte, el casco urbano de Tocancipá y la futura variante BTS.*
- *Los predios con mayor explotación económica, como las industrias, tendrán vías con especificaciones técnicas adecuadas para el transporte de sus mercancías y el ingreso de materias primas.*
- *Los predios con mayor potencial de desarrollo, como aquellos que tienen proyección de parques industriales, adquieren mayor valor de venta con vías con especificaciones técnicas como las descritas.*
- *El sector industrial de Tocancipá, ubicado en las veredas Canavita y Tibitoc son atractores de mano de obra de otros municipios. Con las nuevas vías las personas que trabajan en las industrias podrán movilizarse en bicicleta o a pie por ciclo rutas y andenes que protegen su integridad física.*
- *Las obras de urbanismo, paisajismo y espacio público en general agregan ornato a los sectores, mejoran la calidad de vida de los pobladores y transeúntes y al final generan una dinámica que se traduce en valorización económica de los predios de la zona de influencia y en incremento del bienestar general.*
- *Los sectores del municipio considerados como de expansión urbana adquieren mayor valor económico con la construcción de las cuatro vías”.*

Por lo tanto, puede concluirse, válidamente, que las obras viales realizadas en el municipio de Tocancipá reportan beneficio para la totalidad de los predios ubicados en la zona de influencia de las obras, entre las que está, como antes se advirtió, la vereda Canavita, en la que se encuentra ubicado el predio del actor, ya que mejoran la movilidad en el sector, propician una mejor calidad de vida de sus habitantes y reportan una valorización en el precio de los inmuebles, entre otros aspectos. No prospera el cargo

Frente al argumento de que la Memoria Técnica es un documento proveniente de la Alcaldía y no del concejo municipal, se observa:

El artículo 5 del Acuerdo 05 de 2009 determinó como sujeto pasivo de la contribución por valorización al Municipio de Tocancipá, y dispuso que la secretaría municipal de Hacienda o la entidad municipal que defina el alcalde se encargará de la gestión, cálculo, determinación, asignación recaudo, fiscalización, discusión, cobro, devolución, y, en general, de la administración de esta contribución. Explicó que, para los efectos de ese acuerdo, esa entidad actuará como administrador de la Contribución por Valorización.

En el artículo 23 del Acuerdo 05 de 2009¹⁵, se dispuso:

“ARTÍCULO 23. ESTUDIO SOCIOECONÓMICO DE PREFACTIBILIDAD. El Administrador de la Contribución de Valorización realizará, directamente o a través de terceros, previos a cada asignación, análisis económicos y sociales del Municipio, los cuales se plasmarán en monografías por cada zona de influencia...”

Igualmente, el artículo 45 del Acuerdo 05 de 2009¹⁶ estableció que “...La entidad administradora de la contribución de valorización adoptará mediante acto administrativo de carácter general una memoria técnica para cada obra o conjunto de obra que se financie con cargo a la contribución por valorización....”

Por último, mediante la Resolución 222 de 24 de noviembre de 2009¹⁷, el Gerente Financiero de la Alcaldía Municipal de Tocancipá, aprobó la Memoria Técnica explicativa de la distribución de la contribución por valorización, adoptada en el ya mencionado artículo 45 del Acuerdo 05 de 2009. De lo antes explicado se evidencia que la Memoria Técnica si fue contemplada en los acuerdos municipales y que su elaboración, por parte de un tercero, fue autorizada en los mismos acuerdos, por lo que debe entenderse que su origen emana del concejo municipal, contrariamente a lo expuesto por el actor. No prospera el cargo.

¹⁵ Folio 314 c.2 a.

¹⁶ Folio 318 c.2.a.

¹⁷ Folio 306 c.2.a.

La Sala considera errada la afirmación del actor acerca de que el *a quo* confunde el Estatuto General de Valorización del Municipio con la valorización particular decretada en el Acuerdo 014 de 2009 y que la delimitación de las zonas de influencia contempladas en el marco general de los estatutos de renta del municipio invocados por el mismo tribunal, no podían referirse a los límites específicos de una posterior valorización decretada mediante el Acuerdo 014 de 2009.

Es indudable que, en el tiempo, el municipio debía primero establecer en su jurisdicción la contribución por valorización para luego, sí, una vez hubiera determinado las obras a realizar, proceder a distribuirla entre los propietarios de los predios que resultaren beneficiados con su ejecución.

Sobre el argumento relacionado con que la destinación del predio objeto de la contribución es la agrícola por lo que no puede clasificarse como destinado a la industria mediana, gravado con una tarifa mayor, la Sala precisa, reiterando lo expuesto sobre este aspecto en la Sentencia 20142 de 2014¹⁸:

Conforme con el artículo 18 del Estatuto de Valorización, (Acuerdo 5 de 2009) la tarifa se determina teniendo en cuenta factores como el tipo de proyecto que se va a construir, las especificaciones técnicas de las obras que se van a realizar, su localización y los costos de inversión. A su vez, dentro de los elementos del sistema para fijar el gravamen se encuentra el factor de explotación económica o uso, que está relacionado con la utilización del predio a partir de los usos urbanos y rurales definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Como se precisó, por Acuerdo 14 de 2009, se autorizó el cobro de la contribución de valorización para la construcción de un plan de obras en cuya zona de influencia quedó incluida la vereda Canavita. Dicho acuerdo adoptó como método de distribución de la contribución, el de factores de beneficio, así:

¹⁸ C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia

“ARTÍCULO 6. - MÉTODO DE DISTRIBUCIÓN DEL BENEFICIO.

Adóptase como método de distribución de la contribución por valorización que se establece en el presente Acuerdo, el de factores de beneficio, para lo cual se liquidará el gravamen con base en factores o coeficientes numéricos que califiquen las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo Uno de este Acuerdo, los cuales son: área de terreno (variable base), destinación económica y grado de beneficio.

PARÁGRAFO 1. El monto de la contribución de valorización a cargo de cada predio será el resultado de multiplicar el área de terreno por los coeficientes numéricos que correspondan a la destinación económica y el grado de beneficio.

PARÁGRAFO 2. Los factores de liquidación para la asignación del monto distribuible serán los que tenga la unidad predial al momento de la asignación del respectivo gravamen.” (Subraya la Sala)

En consecuencia, para distribuir la contribución, el Municipio tuvo en cuenta como base de afectación las características más sobresalientes del predio, como el área del terreno, el estrato socioeconómico, los usos reglamentarios, la explotación económica y el régimen de propiedad horizontal, así como la relación del predio con las obras que se van a realizar, por ejemplo, la cercanía, acceso, frentes, grado de beneficio, movilidad, etc.

Con el propósito de ajustar los factores de destinación económica y el área de influencia, el Concejo de Tocancipá expidió el Acuerdo 4 del 29 de abril de 2010.

El artículo 4 de dicha normativa dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 4. Adóptase (sic) las modificaciones al anexo 1 (factores de explotación económica) del Acuerdo 14 de 2009 “POR EL CUAL SE AUTORIZA EL COBRO DE UNA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN POR BENEFICIO LOCAL PARA LA CONSTRUCCIÓN DE UN PLAN DE OBRAS” así:

La fórmula que se aplica para la contribución individual, según estos factores y para todos los predios del área de influencia es la siguiente:

$$Ci = \frac{\text{Área Física} \times \text{Factor Destinación Económica} \times \text{Factor Grado de Beneficio} \times \text{Monto}}{\text{Suma de Áreas Ampliadas o Área Virtual} \quad \text{distribuable}}$$

Donde:

Ci = Es la contribución individual.

Área Física = es el área bruta del predio descontando las áreas de afectación y de cesión según sea el caso.

Factor de Destinación Económica = corresponde a los factores del anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009 según el uso.

Factor de Grado de Beneficio = Corresponde al factor de distancia del predio a las obras, contenido en el anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009.

El producto de multiplicar el área y los factores nos da el área ampliada o área virtual del predio.

Suma de las áreas ampliadas -o área virtual = corresponde la suma de las áreas virtuales de la totalidad de los predios que se encuentran en el área de Influencia.

Monto Distribuible = Corresponde al valor aprobado por el Acuerdo Municipal 14 de 2009”.

Por su parte, el Anexo I del Acuerdo 04 de 29 de abril de 2010, que modificó el Acuerdo 14 de 2009 en lo que atañe a los coeficientes y factores de destinación, señala lo siguiente¹⁹:

"MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ ACUERDO 04 DE 2010

DESTINACIÓN ECONÓMICA CON BASE EN LA INFORMACIÓN DEL PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, EL IGAC Y PREDIAL

FACTOR DE DESTINACIÓN ECONÓMICA

USOS INDUSTRIALES

CÓDIGO	FACTOR DESTINACION ECONOMICA – NOMBRE	FACTOR	DEFINICIÓN
FEE17	INDUSTRIA MEDIANA	3,80	Predios destinados al funcionamiento de una mediana industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica,

¹⁹ Folio 359 c.a. 3

En consecuencia, los Acuerdos 14 de 2009 y 4 de 2010 desarrollan el artículo 18 del Acuerdo Municipal 005 de 2009 o Estatuto de Valorización de Tocancipá, pues esta norma definió el factor destinación económica o uso del predio a partir de los usos urbanos y rurales definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

En relación con las áreas o actividades industriales, el artículo 170 del Acuerdo 11 de 2005 o Plan de Ordenamiento Territorial POT²⁰ del municipio establece lo siguiente:

“Artículo 170. Para la conveniente utilización del suelo rural y la infraestructura y equipamientos básicos de los pobladores rurales, se establece la siguiente caracterización y usos de acuerdo a la clasificación del artículo anterior,²¹ los usos y caracterización del Sistema de Áreas Protegidas y Parques se establecen en el artículo 168 este Acuerdo.

(...)

e. ÁREAS DE ACTIVIDADES INDUSTRIALES

Son áreas destinadas al establecimiento y desarrollo de actividades industriales o manufactureras.

Se determinan dos (2) Zonas Industriales

- 1. Zona Industrial Canavita**
- 2. Zona Industrial Tibitó**

Como se precisó, el predio de la actora gravado con valorización se encuentra ubicado en la Vereda Canavita del municipio de Tocancipá, hecho no discutido por las partes. En consecuencia, de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial se halla ubicado en una zona industrial²².

²⁰ Folio 116 del c. 3 a.

²¹ El artículo 169 establece como categorías del uso del suelo rural, entre otros, las áreas de actividades industriales.

²² En idéntico sentido se pronunció la Sala en sentencia 19644 del 4 de septiembre de 2014, C.P. Dra. Martha Teresa Briceño de Valencia

Con base en el artículo 13 del Acuerdo 14 de 2009, que precisa los factores para determinar la zona de influencia, las Resoluciones 072 y 0138 del 24 de mayo y del 17 de agosto, ambas de 2010, que asignaron a la actora la contribución de valorización por beneficio local discutida, delimitaron la zona de influencia como el área geográfica hasta cuyos límites se extiende el beneficio generado por el plan de obras y cuya extensión superficiaria quedará así: “*Casco Urbano, Vereda Canavita, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero*”.²³

En consecuencia, el argumento del apelante según el cual el uso del predio no es el industrial (mediana industria) sino el agrícola, queda desvirtuado, toda vez que la Administración se basó en el Plan de Ordenamiento Territorial y el estudio socioeconómico efectuado, con base en los cuales determinó como destinación económica la de “INDUSTRIA MEDIANA” con un factor de destinación de 3.8.

Adicionalmente, se reitera que el Acuerdo 4 del 29 de abril de 2010 adoptó la fórmula tarifaria aplicable para la contribución individual, que parte del factor de explotación económica o uso de los predios definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial y que, en este caso, definió el sector de Canavita como zona industrial.

A su vez, si bien la actora alega que en el predio de su propiedad desarrolla actividades agrícolas, para efectos de la contribución de valorización prima la ubicación del predio y la destinación económica definida en el Plan de Ordenamiento Territorial²⁴.

Por las razones anteriores se confirmará la sentencia apelada.

²³ Folios 13 y 20 c.p.

²⁴ Ver sentencia de 4 de septiembre de 2014, exp 19644, actor MATERIALES DE COLOMBIA S.A MATCO

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

F A L L A:

1. **CONFÍRMASE** la sentencia del treinta y uno (31) de enero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta Subsección B, que negó las súplicas de la demanda, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho promovido contra los actos administrativos por medio de los cuales el Municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización al señor ENRIQUE SARMIENTO ACOSTA.

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

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

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA HUGO FERNANDO BASTIDAS
BÁRCENAS**

Presidente

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ