



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

CONSEJERA PONENTE: STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

Bogotá, D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil veintidós (2022)

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-37-000-2016-00509-01 [24792]
Demandante: CARMEL CLUB CAMPESTRE
Demandado: INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU

Temas: Reasignación contribución de valorización por beneficio local. Zona de Influencia I del Grupo 2. Obras del sistema de movilidad. Acuerdo Distrital 523 de 2013. Grado de beneficio

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia del 23 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección "B", que en la parte resolutive dispuso¹:

*«1. **NEGAR** las pretensiones de la demanda encauzada en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho por parte del CARMEL CLUB CAMPESTRE en contra del INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO – IDU, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de este fallo.*

3. (sic) Por no haberse causado no se condena en costas.

4. En firme esta providencia, archívese el expediente previa devolución de los antecedentes administrativos a la oficina de origen y del remanente de gastos del proceso, si a ello, hubiere lugar. Déjense las constancias y anotaciones de rigor».

ANTECEDENTES

El Concejo de Bogotá, D.C., mediante el Acuerdo 180 de 2005 autorizó el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo. Modificado por los Acuerdos 398 de 2009, 445 de 2010 y 523 de 2013 de la misma corporación.

¹ Fls. 412 y vto. c.p. 1.



En el numeral 1 del artículo segundo del Acuerdo Distrital 523 de 2013² del Concejo de Bogotá se ordenó «1. Reasignar la Fase II asignada en el año 2012 en todas las zonas de influencia que se delimitan en el Anexo denominado ZONAS DE INFLUENCIA que hace parte integral del presente Acuerdo». La reasignación se realizó por un monto distribuible de \$381.692.329.032 a pesos de junio de 2013, más el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 4%.

El 27 de diciembre de 2013, el Subdirector General Jurídico del Instituto de Desarrollo Urbano – IDU expidió la Resolución nro. VA 38 por medio de la cual reasignó la contribución de valorización por beneficio local en la Zona de Influencia I del Grupo 2 de obras del sistema de movilidad, establecida en el Acuerdo Distrital 523 de 2013.

Entre los predios a los que se les reasignó la contribución se encuentra el inmueble identificado con el CHIP AAA0118LEOM y matrícula inmobiliaria 050N00710479, dirección Cl. 163 B 48, 51 de esta ciudad. Se determinó como grado de beneficio (G.B) el número 1³, que significa el mayor grado, con un factor de 2.5, liquidándose una contribución de \$381.810.308,78⁴. Entre las características del predio consta que tiene un piso.

El 10 de diciembre de 2014, el apoderado de Carmel Club Campestre interpuso recurso de reconsideración contra el acto administrativo de reasignación⁵.

Mediante la Resolución nro. 58983 del 28 de agosto de 2015, el Subdirector General Jurídico del IDU resolvió el recurso interpuesto y modificó la característica diferencial del predio sobre el número de pisos de 1 a 0, porque no tiene ninguna construcción. Sin embargo, el factor de grado de beneficio y el valor del tributo se confirmó⁶.

LA DEMANDA

CARMEL CLUB CAMPESTRE, por medio de apoderado judicial y en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho previsto en el artículo 138 del CPACA, formuló las siguientes pretensiones⁷:

«PRIMERA.- Que se declare la Nulidad total de los siguientes actos administrativos.

1.- De la resolución No. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, por el cual se impone el gravamen de valorización al CARMEL CLUB CAMPESTRE, según el numeral 498097, y se liquida por la obra a ejecutar (vía) con códigos 136, avenida la sirena (AC 153) desde avenida Laureano Gómez (AK 9), hasta avenida Alberto Lleras (AK 7), y la vía de código 141, Avenida la Sirena (AC 153) desde la avenida Laureano Gómez (AK 9), hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19), por valor de \$381.810.309, expedida por el Subdirector General Jurídico del IDU.

2.- De la resolución No. 58983, de fecha 28 de agosto de 2015, notificada el día 6 de octubre de 2015, por medio de la cual se resuelve un recurso de reconsideración, confirmando el cobro de

² Por el cual se modifican parcialmente los Acuerdos 180 de 2005, 398 de 2009, 445 de 2010 y se modifica y suspende el Acuerdo 451 de 2010 y se dictan otras disposiciones.

³ Factor establecido en la memoria técnica de la distribución de la contribución por beneficio local de la Zona de Influencia I Grupo 2, es decir, las autorizadas por el Acuerdo 180 de 2005 modificado por el Acuerdo 523 de 2013. Fl. 178 c.p. 1.

⁴ Fls. 29 a 30 vto. c.p. 1.

⁵ Fls. 136 a 141 c.p. 1.

⁶ Fls. 34 a 40 vto. c.p.1.

⁷ Fls. 3 a 4 c.p. 1.



que trata la cuenta No. 9577942 mencionada, y que ratifica valor de \$381.810.309.00, el que fuera cancelado parcialmente en su primer vigencia por el CARMEL CLUB CAMPESTRE el día 25 de noviembre de 2015, con la cuenta de cobro No. 011721453 del 6 de octubre de 2015 por valor \$127.270.100.00, quedando pendientes las vigencias 2 (2016) y 3 (2017), por igual valor al anterior.

SEGUNDO.- 1. Como consecuencia de las declaraciones anteriores a título de restablecimiento, se ordene al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU, ajustar el verdadero valor del cobro por valorización anteriormente referido, del grado de beneficio uno (1), por el grado de beneficio tres (3). Es decir, que el valor a deducir en total es la suma de \$198.541.361.00.

2.- Que como consecuencia del anterior ajuste se sirva ordenar devolver al INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO IDU y en favor del CARMEL CLUB CAMPESTRE, la diferencia resultante, entre el valor real pagado correspondiente a la primer vigencia con la cuenta 011721453, por valor de \$127.270.100, y que la suma a devolver corresponde al valor de \$61.089.648.00.

3.- Que en el evento que el H. Tribunal acepte la medida cautelar de suspensión de pago de las vigencias dos y tres (2 y 3) (2016 y 2017) pendientes⁸, se ordene, que el ajuste para estas vigencias sea el valor que realmente se debe cancelar equivalente al grado de beneficio tres (3) y que corresponde a la suma de \$122.360.908.00. De no aceptarse la suspensión de los pagos de las vigencias dos y tres, canceladas estas, se ordene al IDU la devolución de los dineros pagados en exceso conforme a la pretensión anterior 4 y de haberse cancelado antes de proferirse la sentencia. Suma de dinero que corresponde para las dos vigencias el valor de \$122.179.296.00, equivalente a la suma de \$61.089.648.00, por cada una de las dos vigencias pendientes de pago.

TERCERO.- Que igualmente y como restablecimiento del derecho se ordene pagar al Instituto de Desarrollo Urbano IDU, los intereses legales Bancarios corrientes desde el momento que adquiera firmeza la sentencia hasta cuando se haga efectivo la devolución de la sumas referidas en las pretensiones 4 y 5, que resulte de la diferencia a restituir en favor del CARMEL CLUB CAMPESTRE».

Invocó como disposiciones violadas, las siguientes:

- Artículos 1, 2, 3, 29, 95, 317 y 322 de la Constitución Política
- Artículos 1, 2, 10 y 61 del Acuerdo 7 de 1987
- Artículo 1 numeral 1 del Acuerdo 523 de 2013
- Artículo 2 del Decreto 807 de 1993
- Resolución nro. 3317 de 2013, Memoria Técnica Explicativa de la contribución por valorización, expedida por el Director General del IDU

Como concepto de la violación expuso, en síntesis, lo siguiente:

Interpretación errónea de las normas pertinentes y de la memoria técnica explicativa

Indicó que en los actos administrativos demandados se interpretó de forma errada el grado de beneficio establecido en la memoria técnica, definido como la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir. Entre más cerca el predio de la obra es mayor el grado de beneficio.

⁸ Mediante providencia del 27 de octubre de 2017 el Tribunal no decretó la suspensión provisional de la Resolución nro. VA 038 del 27 de diciembre de 2013 y de la cuenta de cobro nro. 12034716 del 25 de enero de 2016 (segunda vigencia) como tampoco de la cuenta de cobro correspondiente a la tercera vigencia de 2017, que para esa época no había sido expedida. Fls. 37 a 47 del cuaderno de medidas cautelares.



Expuso que para el sistema de movilidad se fijaron 4 franjas o subzonas bajo el concepto de grado de beneficio mayor, medio, menor y mínimo, a los que les aplica un factor diferente.

Puso de presente que, conforme a la memoria técnica, el beneficio mayor en el sistema de movilidad se asigna a «*las zonas que **limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras**, en donde los beneficios son múltiples y generados por el proyecto, mejorando sensiblemente su acceso, por conexión y continuidad con la malla vial arterial, intermedia y secundaria*»⁹, lo que significa que el grado máximo de beneficio se aplica a los inmuebles que lindan directamente con aquellas, puesto que en este caso la «y» no es disyuntiva sino copulativa.

Aseguró que el predio que interesa en este asunto no limita con ninguna de las obras a ejecutar (la primera desde la carrera 7ª y la 9ª y la segunda de la carrera 9ª a la avenida 19) y que, por el contrario, se encuentra a una distancia considerable de la primera e intermedia con la parte final de la avenida 19 (donde culmina la obra con código 141), por lo que no es posible que se le aplique el grado de beneficio mayor (grado 1).

Para probar el error en el grado de beneficio determinado en los actos demandados (fase 2), puso de presente que en las Resoluciones nros. VA001 y 006 del 30 de noviembre de 2007 (fase 1), se asignó el grado de beneficio 3. Esas resoluciones, en su orden, tienen que ver con la construcción de andenes de la avenida carrera 19 entre calles 161 y 134 (pasan por las calles 152, 153 y 154 como la obra más cercana al predio de este proceso) y con la obra de la avenida calle 153 La Sirena de la carrera 7ª a la carrera 9ª, por concepto de estudios, diseño, compra de predios y administración (código 136).

Sostuvo que en el recurso de reconsideración se solicitó como grado de beneficio para el inmueble el 3, petición que la Administración tergiversó al exponer que se estaba pidiendo el grado 2, que es el que corresponde a los predios que están adyacentes a las obras.

Agregó que el IDU interpretó en forma indebida el artículo 10 del Acuerdo 7 de 1987 al indicar que a todos los predios demarcados en la zona de influencia les corresponde el grado de beneficio 1, puesto que, en realidad, se debe entender que en esa zona de influencia están incluidos todos los grados de beneficio.

Indebida fundamentación del grado de beneficio por movilidad. Ilegalidad del cobro

Precisó que el Acuerdo 180 de 2005 establecía un grupo de obras entre las que se encontraba la construcción de la avenida La Sirena que va desde la avenida carrera 7ª hasta la avenida Boyacá fraccionada en cuatro obras, asignándole los códigos 136, 141 de la localidad de Usaquén y 150 y 164 de la localidad de Suba.

Afirmó que con las obras de los códigos 150 y 164¹⁰ el inmueble sí tuvo un beneficio directo como ahorro de tiempo para el desplazamiento, seguridad peatonal,

⁹ Fl. 11 c.p.1. Destaca la parte actora.

¹⁰ Obras que corresponden al puente vehicular y a la llamada 4 orejas.



disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno, situación que difiere con las obras de los códigos 136 y 141 (localidad de Usaquén), porque no limitan geográficamente ni de manera adyacente con el predio. De este modo, no es posible asignar el grado 1 de beneficio con las obras 136 y 141, en la medida en que este se consolidó con las identificadas con los códigos 150 y 164.

Teniendo en cuenta lo anterior, consideró que el grado de beneficio que le corresponde al predio es el 3 factor 1.30, por ser indirecto.

Desconocimiento y omisión de otros factores que influyen en el cobro de la valorización

Manifestó que el IDU desconoció que, conforme a la memoria técnica, al desarrollar el literal b) del artículo 11 del Acuerdo 7 de 1987, es posible determinar el grado de beneficio atendiendo los límites políticos administrativos, en este caso, las localidades, estando probado que el predio de Carmel Club Campestre está ubicado en la localidad de Suba y que las obras con los códigos 136 y 141 corresponden a la localidad de Usaquén.

OPOSICIÓN

El **Instituto de Desarrollo Urbano – IDU** se opuso a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo siguiente ¹¹:

Se refirió a las normas que regulan la distribución de la contribución de valorización, centrándose en las zonas de influencia previstas para la reasignación de la Fase II ordenada en el Acuerdo 523 de 2013 y en el método de distribución por factor de beneficio (arts. 56 del Acuerdo 7 de 1987, 7 del Acuerdo 180 de 2005 y 3 del Acuerdo 523 de 2013).

Indicó que los factores y los coeficientes numéricos que se tienen en cuenta para la aplicación del método de distribución son el área del terreno, estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y el grado de beneficio que puede ser, mayor, medio, menor o mínimo.

Expuso que el grado de beneficio se define como la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir. Entre más cerca esté el predio a la obra, mayor es el beneficio.

Afirmó que los beneficios generados por la construcción de las obras de la Zona de Influencia I del Grupo 2 del sistema de movilidad son: la reducción en tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se refleja en el valor de la tierra.

¹¹ Fls. 91 a 111 c.p. 1.



Sostuvo que el inmueble de la parte actora se beneficia con las obras identificadas con los siguientes códigos: (i) 108 (avenida El Rincón desde la avenida Boyacá hasta la carrera 91), (ii) 136 (avenida La Sirena (AC 153) desde la avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta la avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7), (iii) 141 Avenida La Sirena (AC 153) desde la avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta la avenida Santa Bárbara (AK 19), (iv) 169 (avenida San José (AC 170) desde la avenida Cota (AK 91) hasta la avenida Ciudad de Cali (AK 106), (v) 511 (Avenida Boyacá (AK 72) desde avenida San José (AC 170) hasta la avenida San Antonio (AC 183), (vi) 512 (avenida San Antonio (AC 183) desde la avenida Boyacá (AK 72) hasta la Avenida Paseo de los Libertadores (Autopista Norte) y (vii) 109 (Avenida Rincón por Avenida Boyacá). Las seis primeras corresponden a vías y la última a intersección.

Pero, aclaró que las obras más cercanas corresponden a las identificadas con los códigos 136 y 141, puesto que frente a las mismas reporta un beneficio directo por la construcción y consolidación del tramo de la avenida La Sirena entre la avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y la avenida Santa Bárbara (AK 19), sobre el cual se genera un nuevo corredor de movilidad que mejora la conectividad entre las localidades de Suba y Usaquén, sin presencia de bloqueos e interrupciones, articulándose con la actual infraestructura vial, permitiendo realizar recorridos en sentido oriente a occidente y viceversa, garantizando la conexión con los ejes viales transversales que la cruzan - avenida Laureano Gómez (AK 9) y la avenida Santa Bárbara (AK9)-, ofreciendo una nueva opción de acceso directo a la zona beneficiada.

Agregó que los habitantes de los sectores aledaños a las citadas obras se benefician con la continuidad del recorrido, mejor accesibilidad a sus inmuebles, nuevas rutas de transporte público colectivo, además, se adiciona un nuevo corredor de movilidad a los ya existentes como es el caso de la avenida Contador (AC 134) y la avenida San Juan Bosco (AC 170).

Teniendo en cuenta lo anterior, al predio en cuestión se le asignó como grado de beneficio el mayor (1), fijado a las zonas que limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras.

Por último, propuso la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda porque las cuentas de cobro nros. 9577942 del 1º de julio de 2014, 011721453 del 6 de octubre de 2015 y 112034716 del 25 de enero de 2016 no constituyen actos administrativos que puedan ser susceptibles de control de legalidad.

AUDIENCIA INICIAL

El 18 de septiembre de 2017 se llevó a cabo la audiencia inicial de que trata el artículo 180 de la Ley 1437 de 2011¹². En dicha diligencia se precisó que no se advirtieron irregularidades procesales, tampoco nulidades y que las medidas cautelares se resolvieron el 27 de octubre de 2017. Se declaró no probada la excepción previa de inepta demanda porque las pretensiones están dirigidas a obtener la nulidad de los actos que determinaron y liquidaron la contribución de valorización. Decisión que no fue objeto de recurso.

¹² Fls. 370 a 378 c.p. 1.



El litigio se concretó en determinar la legalidad de las resoluciones por medio de las cuales el IDU asignó la contribución de valorización por beneficio local de que trata el Acuerdo 523 del 2013, al predio localizado en la calle 163 B 48-51 de esta ciudad.

Por otra parte, se tuvieron como pruebas las aportadas con la demanda y la contestación. Por último, se corrió traslado a las partes para que alegaran de conclusión y al Ministerio Público para que emitiera su concepto.

SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección “B”, negó las pretensiones de la demanda con fundamento en los siguientes argumentos¹³:

Aseguró que el inmueble de la parte actora está en la zona de influencia 1 al localizarse en la calle 163B # 48 – 51, próximo a la obra con código 141 avenida La Sirena, como se verifica en el correspondiente plano, incluido en la memoria técnica que hace parte integral del Acuerdo 523 de 2013.

Manifestó que, pese a que la obra con código 141 no colinda directamente con el predio, lo cierto es que su construcción implicó la ampliación directa de las posibilidades de desplazamiento de oriente a occidente y viceversa para los propietarios y usuarios potenciales del sector, ya que la obra de infraestructura vial representa una interconexión entre las localidades Usaquéen (donde está ubicado el predio) y Suba.

Precisó que la memoria técnica determina que la asignación de los beneficios a distribuir para la fijación de la contribución por valorización atendía tanto criterios de cercanía de los usuarios (propietarios de los inmuebles del sector) con las obras (colindancia), como de acceso para desplazamiento, razón por la cual, destacó que si bien el inmueble no colinda directamente con la obra, ese hecho no permite desconocer el acceso privilegiado para el desplazamiento entre las citadas localidades, por razones de conectividad.

Mencionó que de acuerdo con el mapa de distribución de las zonas de influencia¹⁴, el grado de mayor beneficio (1) se extendió no solo entre los predios colindantes a la obra sino a todos aquellos que aún quedando más distantes a la ubicación del inmueble de la parte actora, logran conectarse por prevalencia de acceso al uso de la nueva obra de infraestructura vial.

Aclaró que, en este tipo de intervenciones, a diferencia de aquellas que corresponden a parques o andenes, que son más locales, el impacto es superior, por lo que no se puede medir con la proximidad inmediata, en tanto que, se debe tener en cuenta el efecto que representa en las posibilidades de acceso a una mejor movilidad o interconexión espacial de la ciudad.

¹³ Fls. 402 a 412 vto. c.p. 1.

¹⁴ Documento que es soporte del Acuerdo 523 de 2013. Tomado por el Tribunal de la página del IDU. Página 16 de la sentencia de primera instancia.



Puso de presente que, en un caso similar, entre las mismas partes y por las mismas obras¹⁵, el Tribunal profirió sentencia en la que se precisó que las zonas identificadas con los códigos 136 y 141 no son las únicas que hacen parte de la zona de influencia 1, puesto que adicional a estas se encuentran las correspondientes a los códigos 108, 109, 169, 511 y 512, que son de tipo vía e intersección, respecto de las cuales se asignó un nivel de beneficio mayor, en tanto corresponden a *«zonas que limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras, en donde sus beneficios son múltiples y generados por el proyecto, mejorando sensiblemente su acceso, por conexión y continuidad con la malla vial arterial, intermedia y secundaria»*. Además, advirtió que el predio está ubicado sobre un costado de la Autopista Norte (AK 45) con la avenida La Sirena (AC 153) lo que evidencia que obtiene beneficios de mayor grado.

Indicó que en esa providencia se concluyó que si bien el inmueble (ubicado en la AC 153 45-50) no colinda con las obras de manera directa, esa circunstancia *«es ajena al grado de beneficio mayor discutido, pues el beneficio que reciben los predios no se limita al simple acceso, sino que incluye además el mejoramiento en la calidad de vida, reducción en tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, movilidad, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y aumento de precios de los inmuebles»*¹⁶.

Por lo anterior, aseguró que no se desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados, en tanto que está probado que el predio de propiedad de Carmel Club Campestre sí tiene un grado de beneficio mayor en lo que respecta a las obras aprobadas y ejecutadas en la avenida La Sirena.

Finalmente, decidió no condenar en costas a la parte vencida, al no encontrarse demostrada su causación.

RECURSO DE APELACIÓN

La parte **demandante**, inconforme con la decisión de primera instancia, interpuso recurso de apelación, con fundamento en lo siguiente¹⁷:

Afirmó que el Tribunal confunde el factor de conversión con el grado de beneficio, tergiversando y contradiciendo lo que señala la Resolución nro. 3317 de 2013 que adoptó la Memoria Técnica y la Resolución nro. VA 38 de 2013, en las que se incluye el modelo matemático factores de beneficio.

Explicó que el factor de conversión se aplica en equidad y justicia para la totalidad de los predios que comprenden la Zona de Influencia I Grupo 2 y es el resultado de dividir el monto total de las siete (7) obras con todos los predios que conforman dicha zona, quedando el mismo factor para cada uno de ellos, sean residenciales, comerciales o dotacionales. Por lo tanto, esta constante se utiliza para todos los predios sin excepción.

¹⁵ Sentencia del 8 de febrero de 2018, Exp. 25000233700020160039300, M.P. Carmen Amparo Ponce Delgado.

¹⁶ Fl. 411 vto. c.p. 1.

¹⁷ Fls. 423 a 439 c.p. 1.



Precisó, que el anterior concepto es diferente al grado de beneficio, que es individual para cada predio y depende de la distancia con la obra, de modo que entre más cerca de la obra, mayor es el beneficio.

Puso de presente que en la localidad de Usaquén, donde están situadas las obras identificadas con los códigos 136 y 141, hay predios que quedan más cerca de estas¹⁸ en comparación con el Carmel Club Campestre, a los que se les asignó el grado 2 de beneficio.

Expuso que de acuerdo con la definición de método de distribución del beneficio establecido en el artículo 6 del Acuerdo 724 de 2018¹⁹, queda claro que el factor del grado de beneficio se establece por la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir, lo que evidencia la indebida interpretación en la que incurrió el IDU al expedir los actos administrativos demandados.

Insistió en que la definición de grado de beneficio tiene dos aspectos a tener en cuenta: (i) determinar cuál es la obra más cercana al predio y (ii) entre mayor cercanía mayor su beneficio.

Para el caso, en el recurso de reconsideración el IDU reconoció que las obras más cercanas al Carmel Club Campestre son las correspondientes a los códigos 136 y 141, por limitar geográficamente y de forma directa, pero, en la contestación a la demanda la entidad indicó que todas las obras de la Zona de Influencia I del Grupo 2 (códigos 136, 141, 511, 512, 108, 109 y 169) benefician de forma directa a la actora, argumento que el Tribunal aceptó pese que con el mismo se desconocen los conceptos de factor de conversión y el grado de beneficio.

Se refirió al grado de beneficio en movilidad y a su determinación por factores como la reducción de tiempos de desplazamiento, economía en costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra, que resultan ser directamente proporcionales entre la ubicación del predio con la obra más cercana.

Al respecto, indicó que: (i) la obra que corresponde a la avenida La Sirena o calle 153 entre la AK 9ª y la AC 19 no existe, corresponde a un potrero, por lo que los beneficiados con su construcción serán los predios adjuntos, (ii) las vías de conexión de la calle 153 ya están hechas, (iii) los predios cercanos a las obras con código 136 y 141 son los más favorecidos en relación con los costos al tener menor desplazamiento, (iv) la seguridad peatonal (andenes) es aprovechada por los habitantes de los predios colindantes, quienes los utilizarán permanentemente, (v) la disminución de los índices de accidentalidad es una circunstancia relativa, puesto que ante el mayor flujo en la avenida La Sirena la probabilidad de accidentes se aumentará y (vi) en cuanto a seguridad y comodidad, insiste en que los más beneficiados serían los vecinos de la obra.

¹⁸ Afirmó que así se aprecia en el plano. Indicó los siguientes barrios: Las Orquídeas, parte de la Pradera Norte, San Cristobal Norte y los Cedros Orientales.

¹⁹ «ARTÍCULO 6.- 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 del 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. [...]».



Por lo expuesto, concluyó que el Carmel Club Campestre, al estar alejado de la obra, obtiene beneficios indirectos, por lo que no se le puede aplicar el mayor grado de beneficio.

Reforzó su posición en el hecho que la avenida La Sirena en el sector del predio que se analiza es un caos vehicular, y si va a llegar más flujo de vehículos, esto empeorará esa situación y aumentará los riesgos. Al respecto, transcribió apartes de la memoria técnica del Acuerdo 724 de 2018, que afirmó, respaldan su argumento.

Dijo que cuando la norma se refiere a zonas que limitan geográficamente con las obras, la palabra zona se «*debe cambiar a predios*» y el término obras por «*obra más cercana*», pues ese es el verdadero sentido de la definición de grado de beneficio.

Teniendo en cuenta lo anterior, discrepa de lo afirmado por el *a quo* en la sentencia apelada, en cuanto a que Carmel Club Campestre además de beneficiarse de las obras identificadas con los códigos 136 y 141, también lo hace frente a las relacionadas con los códigos 108, 109, 169, 511 y 512, ubicadas en la zona de influencia, pues insiste, en lugar de zona se debe tener en cuenta el predio, pues de lo contrario, se desconoce que las demás obras están incluidas en el factor de conversión.

Destacó que el beneficio está asociado directamente con las obras, por lo que no es de recibo que se relacione al lugar donde desembocan, como lo hizo el Tribunal al considerar la ubicación del predio «*sobre un costado de la Autopista Norte o AK con Av la Sirena o AC 153*», en donde convergen las obras de los códigos 511 y 512.

Finalmente, expuso que tanto en la fase I -Acuerdo 180 de 2005- como en la fase II -Acuerdo 523 de 2013- el modelo matemático para liquidar la contribución de valorización es el mismo, esto es, el de factor de beneficio, destacando que con la Resolución nro. VA 006 del 30 de noviembre de 2007 (fase I), respecto del mismo predio y por la obra con código 136, se le asignó el grado 3 (menor). Igual ocurrió con la Resolución nro. VA 001 del 30 de noviembre de 2007 (construcción de andenes de la AV 19 entre las calles 134 y 161 -obra 404), en tanto que, la distancia de construcción de los andenes al Carmel Club Campestre es la misma.

Por lo expuesto, concluyó que tanto el IDU como el Tribunal desconocieron el factor de conversión e interpretaron erróneamente la zona de influencia y el factor grado de beneficio, incumpliendo los principios de justicia, equidad y proporcionalidad.

ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La **parte actora**²⁰ reiteró lo expuesto en la demanda y en el recurso de apelación.

La **entidad demandada**²¹ se remitió a lo señalado en la contestación de la demanda y concluyó que: (i) el predio está ubicado en la Zona de Influencia I del Grupo 2 del sistema de movilidad, (ii) la liquidación de la contribución se realizó conforme al Acuerdo 523 de 2013 y su memoria técnica, (iii) el método empleado fue el de

²⁰ Fls. 16 a 25 c.p. 2.

²¹ Fls. 14 a 15 vto. c.p. 2.



distribución factores de beneficio, (iv) la liquidación se llevó a cabo con base en factores o coeficientes numéricos: área de terreno, estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica, uso y grado de beneficio para la movilidad, (v) los beneficios generales con las obras corresponden a la reducción en tiempo de desplazamiento, economía de costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentalidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra y (vi) la construcción y consolidación del tramo de la avenida La Sirena II, la avenida Alberto Lleras (AK 47) y la avenida Santa Bárbara (AK 19) mejora en la conexión entre Suba y Usaquén, conexiones transversales que cruzan la avenida Laureano Gómez y Santa Bárbara.

El Ministerio Público²² conceptúo que se debe mantener la legalidad de los actos administrativos demandados.

Afirmó que el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005 indicó que se adoptará como método de distribución de la contribución de valorización el factor de beneficio y que con el Acuerdo 523 de 2013 se modificaron las zonas de influencia, incluyendo los respectivos grados de beneficio.

Se refirió a los límites de la Zona de Influencia I del Grupo 2 y a las obras (códigos 108, 109, 136, 141, 169, 511 y 512) e indicó que se debe entender que las obras benefician en su totalidad a dicha zona, en mayor o menor grado, no solo por la cercanía, también por la mejoría de sus accesos, frentes, movilidad de la zona, mallas viales, entre otros.

Dijo que, según el estudio realizado por el IDU, las vías de acceso al Carmel Club Campestre se verían directamente beneficiadas con las obras, en la medida en que estas permitirían una llegada mucho más sencilla desde varios puntos de la ciudad, mejoría en los tiempos de desplazamiento e igualmente una salida y traslados más sencillos desde el club hacia otros puntos de la Capital. De igual manera se determinó que con la obra más cercana las localidades de Suba y Usaquén se verían interconectadas de una mejor manera facilitando los tiempos de desplazamiento entre estas dos localidades, beneficiando directamente el predio de la demandante, por encontrarse en medio de ellas.

Concluyó que la zona de influencia 1 es muy extensa (sus límites van desde el oriente al occidente y abarca desde la carrera 7ª hasta Engativá) y que no puede interpretarse que el grado de beneficio se logra única y exclusivamente por la cercanía con las obras, pues insiste, inciden otros factores que repercuten en la valorización del predio y en su grado de beneficio.

CONSIDERACIONES

La Sala decide sobre la legalidad de Resolución nro. VA 38 del 27 de diciembre de 2013, por medio de la cual el Subdirector General Jurídico del Instituto de Desarrollo Urbano -IDU- reasignó la contribución de valorización por beneficio local correspondiente a la Zona de Influencia I del Grupo 2 de obras del sistema de movilidad, establecida en el Acuerdo Distrital 523 de 2013 del Concejo de Bogotá, en

²² Fls. 26 a 28 c.p. 2.



relación con el inmueble identificado con el CHIP AAA0118LEOM y la matrícula inmobiliaria 050N00710479, ubicado en la CL 163 B 48 51 de esta ciudad y, de su confirmatoria, la Resolución nro. 58983 del 28 de agosto de 2015, por la que el Subdirector General Jurídico del IDU resolvió el recurso de reconsideración.

En los términos del recurso de apelación se debe determinar si para efectos de liquidar la contribución de valorización del citado predio, se debe tener en cuenta el grado de beneficio 3, como lo solicita la parte actora, atendiendo la distancia que existe entre este y las obras identificadas con los códigos 136 y 141 incluidas en la Zona de Influencia I del Grupo 2.

La contribución de valorización en el Distrito Capital. Acuerdo 180 de 2005, modificado por el Acuerdo 523 de 2013. Sistema de movilidad

El Decreto Ley 1421 de 1993²³, en desarrollo del mandato constitucional previsto en el artículo 338, dispuso que le corresponde al Concejo Distrital establecer la contribución de valorización por beneficio local o general y «*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*» (art. 157).

El 20 de octubre de 2005, el Concejo de Bogotá, D.C.²⁴ expidió el **Acuerdo Distrital 180** por el cual se autoriza el cobro de una contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan de obras. En su artículo 1 consta como destinación específica la de financiar la construcción del plan de obras (relacionadas en el anexo 1 del Acuerdo), que integran los sistemas de movilidad y de espacio público, contempladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y sus Operaciones Estratégicas, en consonancia con el Plan de Desarrollo.

El método de distribución de la contribución de valorización adoptado en dicho acuerdo corresponde al de factores de beneficio²⁵, como lo prevé el artículo 7. Para el efecto, el Instituto de Desarrollo Urbano (en adelante, IDU) debe liquidar el gravamen con base en los factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo 4 del acuerdo, a saber: (i) área de terreno (variable base), (ii) estrato, (iii) nivel geoeconómico, (iv) densidad o pisos, (v) explotación económica o uso y (vi) grado de beneficio.

En cuanto a las zonas de influencia²⁶, el artículo 8 del Acuerdo 180 de 2005 previó que estas son las extensiones superficiarias establecidas conforme con el beneficio que

²³ Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Especial de Santa Fe de Bogotá.

²⁴ En ejercicio de las facultades constitucionales y legales que le confieren los artículos 317 y 338 de la Constitución Política, los numerales 3 y 10 del artículo 12 y el artículo 157 del Decreto Ley 1421 de 1993 y los artículos 15 y 242 de los Decretos 1604 de 1966 y 1333 de 1986, respectivamente.

²⁵ Conforme al artículo 56 del Acuerdo 7 de 1987 (Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá), dentro de los métodos para distribuir la contribución generada por obra, plan o conjunto de obras que causen beneficio local está el de los factores de beneficio, «*[c]onsiste en la distribución de la contribución con base en unos factores o coeficientes numéricos, que califican las características diferenciales más sobresalientes de los predios y las circunstancias que los relacionan con la obras, escogido su valor entre los límites del beneficio generado por ellas. El producto o sumatoria de los factores parciales, genera el factor de distribución definitivo para cada predio*». «*A un mismo predio podrá asignársele distintos coeficientes dividiéndolo en dos o más sectores, de acuerdo con sus características, con la finalidad de gravarla en las mejores condiciones de equidad*».

²⁶ El artículo 10 del Acuerdo 7 de 1987, define la zona de influencia como la extensión superficiaria hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de una obra, plan o conjunto de obras. Por su parte, el artículo 11 señala que esta zona se



genera la construcción de las obras del sistema de movilidad y espacio público, delimitadas en el Anexo 3 del Acuerdo.

Con el **Acuerdo 523 del 8 de julio de 2013**, el Concejo de Bogotá modificó parcialmente el Acuerdo 180 de 2005 y sus acuerdos modificatorios (398 de 2009 y 445 de 2010).

En lo que interesa para el caso, en el artículo 1 del Acuerdo 523 de 2013 se ordenó que entre otras obras (de los Grupos 2 y 3) sean construidas y financiadas con los recursos de Valorización por Beneficio Local las obras con los códigos: (i) 136 (vía) «Vía Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)» y (ii) 141 (vía) «Vía Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19)».

A su vez, el artículo 2 del citado acuerdo modificó el artículo 6 del Acuerdo 180 de 2005²⁷, en el sentido de reasignar la Fase II asignada en el año 2012 en todas las zonas de influencia que se delimitan en el Anexo denominado «ZONAS DE INFLUENCIA» que hace parte integral del acuerdo. El monto distribuible corresponde a \$381.692.329.032 a pesos de junio de 2013, más el costo de administración del recaudo proporcional, equivalente al 4%.

En cuanto al método de distribución, en el artículo 3 del Acuerdo 523 de 2013 se dispuso que para la reasignación de la Fase II del Acuerdo 180 de 2005, se mantiene el método establecido en el artículo 7 de dicho acuerdo, es decir, el método de distribución del beneficio.

Respecto de las zonas de influencia, el artículo 4 del Acuerdo 523 de 2013 modificó las del Anexo 3 del Acuerdo 180 de 2005, de conformidad con las variaciones contenidas en el anexo denominado zonas de influencia que hace parte integral del acuerdo y que incluye los respectivos grados de beneficio.

En el Anexo «ZONAS DE INFLUENCIA» del Acuerdo 523 de 2013, consta lo siguiente:

«PARTE 1. DESCRIPCIÓN ZONAS DE INFLUENCIA

SISTEMA DE MOVILIDAD

ZONA DE INFLUENCIA 1 DEL GRUPO II

NORTE:	<i>Límite norte del perímetro urbano, proyección de la Avenida Tibabita.</i>
ORIENTE:	<i>Avenida Alberto Lleras Camargo (Carrera 7), límite oriental del perímetro urbano y Avenida Paseo de los Libertadores (Avenida carrera 13).</i>
SUR:	<i>Avenida Callejas (Calle 127), Avenida España coincidente con el costado sur de los sectores catastrales; Estoril (009126), Pasadena (009125), Andes Norte (009127) y Julio Flores (005403), Avenida Medellín (Calle 80).</i>

fijará evaluando los beneficios generales, locales y mixtos, teniendo en cuenta: (i) el tipo de obra o conjunto de obras por ejecutar, (ii) la ubicación de la obra, plan o conjunto de obras dentro del plano oficial de zonificación del Distrito Especial, (iii) el tipo de beneficios generados por la obra, (iv) las condiciones socioeconómicas generales de los propietarios y (v) las características generales de los predios y uso de los terrenos.

²⁷ Modificado por el artículo 7 del Acuerdo 398 de 2009.



OCCIDENTE: Costado occidental del sector catastral Los Cerezos (005616), costado occidental del perímetro urbano».

Mediante la Resolución nro. 3317 del 24 de diciembre de 2013, el Director General del IDU aprobó la memoria técnica explicativa de la contribución de valoración por beneficio local establecida en el Acuerdo 523 de 2013, para la reasignación de la Fase II de valorización en lo que respecta al valor total de las obras del sistema de movilidad y espacio público. Memoria técnica que hace parte integrante del citado acto (art. 1).

En relación con la distribución de la contribución, entendida como el «proceso que permite determinar la contribución individualizada, para los predios beneficiados por las obras que se ejecutaran en la zona de influencia», en el numeral tercero de la parte introductoria de la Memoria Técnica Explicativa²⁸ se aborda la metodología para la generación de las zonas de influencia del sistema de movilidad.

Al respecto, se señala que:

*«Las zonas de influencia abarcan el conjunto de predios beneficiados por la construcción de la obra o el plan de obras a desarrollar por valorización; pueden comprender uno o varios tipos de obras, así como los diferentes tipos de intervención. **En su trazado 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 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 en el norte de esta, cuando la posibilidad de su utilización por parte del propietario será mínima.***

Debe considerarse como criterio para la creación de las zonas de influencia, el comportamiento del tránsito en la ciudad, el cual puede ser asimilado con cuencas hidrográficas, en donde el flujo de elementos tiene un recorrido predominante, [...]» [Se destaca].

Además, se explica que los pasos para delimitar la zona de influencia son tres, así:

El primer paso es «georreferenciar la obra u obras que se desarrollan por recursos de valorización, ubicándolas sobre el entorno urbano que les corresponde»³⁰.

El segundo paso consiste en «trazar una zona de influencia individual por obra, siguiendo los lineamientos de los parámetros urbanos, bajo el concepto básico de que los límites de las zonas de influencia individuales no deben fraccionar un predio y deben ser consecuentes con la morfología de la ciudad»³¹. Para esto se tienen en cuenta los siguientes elementos: tipo de obra o conjunto de obras a construir (tramo vial, intersección, etc.), tipo de intervención (obra nueva, ampliación, modificación, etc.), accesos y distancias a las obras, límites naturales (ríos, quebradas, etc.), límites físicos (asociados a infraestructura) y límites jurídicos o normativos (perímetro urbano, rural, de expansión, límite de sectores catastrales, etc.).

²⁸ De acuerdo con el artículo 61 del Acuerdo 7 de 1987, la fundamentación legal, descripción de las zonas o sectores beneficiados y la operación de cálculo y distribución del gravamen de valorización, se consignarán en una memoria técnica explicativa, sin la cual la Junta Directiva del Instituto no dará aprobación a la distribución correspondiente.

²⁹ Página 17 de la memoria técnica. Fl. 164 c.p. 1.

³⁰ Página 18 de la memoria técnica. Fl. 165 c.p. 1.

³¹ *Ibidem*.



De esta manera, según se expone en la memoria técnica, **«[I]as zonas de influencia individuales generadas se proyectan como un polígono que delimita el área definida por un conjunto de componentes urbanos, que se interrelacionan con otros elementos como las intersecciones viales o los tramos viales; sobre el cual se puede definir de forma radial o por criterios de acceso y distancia, los grados de beneficio iniciales, conformando de esta manera el punto de partida para la representación de los grados de beneficio finales»³²** [Se destaca].

El tercer paso es realizar la superposición geográfica de las zonas de influencia individuales de cada obra, generando un polígono único, producto de la unión espacial de los polígonos individuales, se realizan ajustes a los límites generales a este polígono único, teniendo como consideración **«la conectividad de la zona beneficiada por el conjunto de obras. De esta manera cada zona tiene una relación directa con el conjunto de obras de manera individual y también como un sistema articulado de interconexión vial y de transporte»³³** [Se destaca].

En cuanto al método de distribución, en la memoria técnica se indica que corresponde al de factores de beneficio³⁴ establecido en el literal f) del artículo 56 del Acuerdo 7 de 1987, adoptado en el artículo 7 del Acuerdo 180 de 2005 y en el artículo 3 del Acuerdo 523 de 2013.

Para la liquidación del gravamen se tienen en cuenta los *«factores o coeficientes numéricos que califican las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, previstos en el Anexo No. 4 del mismo Acuerdo, los cuales son: área de terreno (variable base), estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y grado de beneficio»³⁵*.

Para el caso, interesa el factor grado de beneficio, que se define como *«la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir. Entre más cerca el predio de la obra mayor el beneficio»³⁶*.

Según se indica en la memoria técnica, *«[I]os beneficios generados por las obras entre otros son reducción en tiempos de desplazamientos, economía de costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentabilidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento del entorno que se reflejan en el valor de la tierra»³⁷*.

En materia de movilidad se estableció un sistema de cuatro (4) franjas o subzonas bajo el concepto de grado de beneficio mayor, medio, menor y mínimo. Subzonas que se obtienen *«por la superposición de las franjas de beneficio de cada obra individual y con el posterior análisis espacial, se define los grados de beneficio de cada zona de influencia. Para determinar los límites de los Grados de Beneficio se tiene en cuenta el cambio de patrón por efecto de ejes vehiculares, accidentes naturales, límites político administrativos, uso de la obra, entre otros»* [Se destaca].

³² *Ib.*

³³ *Ib.*

³⁴ El artículo 44 del Acuerdo 7 de 1987 se refiere a la distribución de acuerdo al tipo de beneficio. En relación con el beneficio local, dispone que este se distribuirá en aquellos predios ubicados dentro de la zona de influencia que se determine para tal fin.

³⁵ Página 23 de la memoria técnica. Fl. 170 c.p. 1.

³⁶ Página 31 de la memoria técnica. Fl. 178 c.p. 1.

³⁷ *Ibidem.*



Los coeficientes numéricos de los cuatro grados de beneficio corresponden a los siguientes: (i) mayor 1 factor 2,50, (ii) medio 2 factor 1,80, (iii) menor 3 factor 1,30 y (iii) mínimo factor 1,00.

En el Anexo 1 de la memoria técnica³⁸ consta el plano de las zonas de influencia con la delimitación de los grados de beneficio del sistema de movilidad.

El modelo matemático corresponde a la siguiente expresión matemática.

«Factor definitivo: FD

$$FD = (Fe \text{ ó } Fge) * Fp * Fu * Fb * Fh$$

Dónde

Fe = Factor Estrato (Para predios residenciales)

Fge = Factor Geoeconómico (Para predios no residenciales ni de expansión urbana)

Fp = Factor Densidad o Pisos

Fu = Factor Uso

Fb = Factor Grado de Beneficio

Fh = Factor Adicional para Predios de Conservación Histórica, Artística o Arquitectónica

Área Virtual: (Av)

$$Av = At * FD$$

Dónde:

At = Área de Terreno de cada inmueble (Extensión superficial)

Factor Conversión: (Fc)

$$FC = \frac{M}{\sum Av}$$

Dónde:

M = Monto Distribuible por Zona de Influencia y componente

\sum Av = Sumatoria de Áreas Virtuales de la totalidad de los predios que conforman la liquidación.

Contribución Predial: (CP) Gravamen de cada predio

$$CP = FC * AV$$

MODELO MATEMÁTICO – ABREVIACIÓN

$$CP = (At * ((Fe \text{ ó } Fge) * Fp * Fu * Fb * Fh)) * FC$$

$$CP = At * FD * FC$$

$$CP = Av * FC \text{ »}^{39}.$$

De lo anterior se tiene que el área virtual (Av) es el producto del **área del terreno del inmueble (At) por su factor definitivo (Fd)**. Este último surge de las características o

³⁸ Se puede consultar en [Repositorio Institucional IDU: Memoria técnica. Acuerdo 523 de 2013. Archivo P21212002.pdf \(idu.gov.co\)](http://Repositorio Institucional IDU: Memoria técnica. Acuerdo 523 de 2013. Archivo P21212002.pdf (idu.gov.co)). Anexo 1. Plano sistema de movilidad. Zona de Influencia 1. Grupo II.

³⁹ Páginas 33 y 34 de la memoria técnica. Fls. 180 a 181 c.p. 1.



factores diferenciales de cada predio sujeto al gravamen, tales como estrato, factor geoeconómico, densidad o pisos, usos y grado de beneficio en relación con la obra.

Por su parte, el valor de conversión para las áreas virtuales corresponde al factor numérico resultante de dividir el monto distribuible entre la sumatoria de **áreas virtuales de la totalidad de los predios** que conforman la liquidación (zona de influencia).

De ahí que grado de beneficio y valor de conversión correspondan a conceptos diferentes.

El grado de beneficio del predio de la demandante

Como consta en la memoria técnica, el factor grado de beneficio se define como la distancia que hay entre el predio y la obra más cercana que se va a construir. De modo que, entre más cerca el predio de la obra mayor el beneficio.

En el *sub examine*, la discusión entre las partes se concreta en el grado de beneficio tenido en cuenta para liquidar la contribución de valorización al inmueble de propiedad de Carmel Club Campestre, pues mientras para el IDU aplica el grado de beneficio mayor (1) del sistema de movilidad, que se asigna a «zonas que limitan geográficamente en forma directa y más cercana con las obras, en donde sus beneficios son múltiples y generados por el proyecto, mejorando sensiblemente su acceso, por conexión y continuidad con la malla vial arterial, intermedia y secundaria»⁴⁰, posición avalada por el Tribunal, para la parte actora, el grado de beneficio aplicable corresponde al menor (3), que se asigna «a los predios que están localizados en la zona refleja del beneficio medio⁴¹, manteniendo un concepto de gradualidad, en donde se perciben mejoramientos indirectos por las obras»⁴².

En el recurso de apelación, la parte actora afirmó que cuando la norma se refiere a zonas que limitan geográficamente con las obras, la palabra zona se «debe cambiar a predios» y el término obras por «obra más cercana», pues considera que ese es el verdadero sentido de la definición de grado de beneficio.

Para la Sala, la definición de grado de beneficio mayor en materia de movilidad (transcrita con anterioridad), es clara, puesto que corresponde a las zonas que limitan geográficamente «en forma directa y más cercana con las obras» [se destaca], lo que significa que no solo se incluyen los predios que colindan o limitan con las obras, dado que la cercanía –distancia- también se le considera como un factor a tener en cuenta para determinar el grado de beneficio, lo que explica que en la misma definición se haga referencia a la mejora del acceso por conexión y continuidad con la malla vial arterial, intermedia y secundaria.

Además, téngase en cuenta que para movilidad, en la memoria técnica se indicó que los beneficios generados por las obras son, entre otros, la reducción en tiempos de desplazamientos, economía de costos de operación, seguridad peatonal, disminución de índices de accidentabilidad, comodidad, mayor movilidad vehicular y mejoramiento

⁴⁰ Página 31 de la memoria técnica. Fl. 178 c.p. 1.

⁴¹ Al grado de beneficio medio pertenecen las zonas adyacentes a la franja de beneficio mayor, en donde igualmente se mejora la condición de accesibilidad a los predios del sector. Cfr. la página 31 de la memoria técnica. Fl. 178 c.p. 1.

⁴² *Ibidem*.



del entorno que se reflejan en el valor de la tierra, que si bien la parte apelante cuestiona en el recurso de apelación, por considerar que estos no son directos para su predio, para la Sala, se trata de argumentos que carecen de soporte probatorio.

En cuanto a que la memoria técnica del Acuerdo 724 del 6 de diciembre de 2018, por el cual se establece el cobro de una contribución de valorización para la construcción de un plan de obras y se dictan otras disposiciones, que citó la actora para evidenciar la situación de caos de la avenida La Sirena, la Sala advierte que las circunstancias descritas en relación con esa vía y que justifican las obras contenidas en el citado acuerdo, no desvirtúan la legalidad de los actos demandados, pues el grado de beneficio se debe analizar frente a cada plan de obras y en relación con cada predio.

Nótese que las obras objeto de cobro de la contribución de valorización corresponden a los códigos 136 (vía) «*Vía Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7)*» y 141 (vía) «*Vía Avenida La Sirena (AC 153) desde Avenida Laureano Gómez (AK 9) hasta Avenida Santa Bárbara (AK 19)*», cuestión que no es objeto de controversia, obras que, tal como consta en la memoria técnica, «*generan un nuevo corredor de movilidad sobre la Avenida la Sirena entre la Avenida Alberto Lleras Camargo (AK 7) y Avenida Boyacá (carrera 72), conectando las localidades de Suba [donde se ubica el predio de la demandante] y Usaquén, atrayendo tráfico de las avenidas San José (calle 170) y el Contador e Iberia (calle 134)*»⁴³, lo que indiscutiblemente le reporta beneficios a los predios cercanos a dichas obras, que no necesariamente deben ser colindantes con estas, pues como se anotó, la cercanía también se le considera como un factor a tener en cuenta para determinar el grado de beneficio, que difiere del factor de conversión, tal como se indicó en el acápite anterior.

En relación con la definición de método de distribución del beneficio establecido en el artículo 6 del Acuerdo 724 de 2018, basta con decir que el método de distribución de la contribución de valorización adoptado en ese acuerdo no se puede hacer extensivo al presente asunto, por corresponder a planes de obras diferentes. En todo caso, se pone de presente que el método de distribución de la contribución de valorización adoptado en dicho acuerdo corresponde al del avalúo ponderado por la distancia, a diferencia del adoptado en el Acuerdo 523 de 2013, que es el método de distribución del beneficio. Recuérdese que conforme al artículo 56 del Acuerdo 7 de 1987, los métodos para distribuir la contribución generada por obra, plan o conjunto de obras que causen beneficio local son: el de los frentes, el de las áreas, el de los frentes y áreas, el del doble avalúo, el de las zonas, el de los factores de beneficio y el de comparación, previendo la norma que, podrá emplearse cualquiera de esos métodos u otro que se ajuste a las condiciones de beneficio de la obra, plan o conjunto de obras, de ahí que se debe analizar en cada caso particular, según se establezca en el acuerdo que autorice el cobro de la contribución de valorización.

Frente al argumento de la parte apelante, según el cual, en la localidad de Usaquén, donde están situadas las obras con los códigos 136 y 141, a predios de los barrios Las Orquídeas, parte de la Pradera Norte, San Cristobal Norte y los Cedros Orientales, se les asignó un beneficio menor (2) en comparación con el impuesto al Carmel Club Campestre, se advierte que corresponde a un hecho que no está probado en el expediente y, en todo caso, esa sola afirmación no resulta suficiente para que se desvirtúe la legalidad de los actos administrativos demandados, pues serán las

⁴³ Página 20 de la memoria técnica. Fl. 167 c.p. 1.



circunstancias particulares de cada predio las que determinen la aplicación de un determinado grado de beneficio. Recuérdese que, en este asunto, dentro de los beneficios que reporta la obra está el asociado con la conectividad de dos localidades, la de Suba [donde se localiza el predio de la actora] y Usaquén.

En lo que atañe al alegato, según el cual, en otros actos administrativos (resoluciones nros. VA 006 del 30 de noviembre de 2007 (fase I) y VA 001 del 30 de noviembre de 2007 (construcción de andenes), se le fijó al mismo predio un grado de beneficio menor al indicado en los actos demandados en este proceso, la Sala recalca que las circunstancias particulares de cada caso son las que determinan la liquidación de la contribución de valorización, de modo que, la existencia de dichos actos no condiciona el control de legalidad que le corresponde hacer al juez en cada proceso.

Teniendo en cuenta lo anterior, se concluye que la parte demandante no desvirtuó la legalidad de los actos administrativos demandados, razón por la cual, se confirmará la sentencia apelada.

Finalmente, de conformidad con lo previsto en los artículos 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo y 365 del Código General del Proceso, no se condenará en costas (agencias en derecho y gastos del proceso), comoquiera que no se encuentran probadas en el proceso.

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

FALLA

1. **CONFIRMAR** la sentencia del 23 de mayo de 2019, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta - Subsección "B".
2. Sin condena en costas en esta instancia.
3. **RECONOCER** personería para actuar al doctor Julio Cesar Torrente Quintero como apoderado del Instituto de Desarrollo Urbano - IDU, en los términos del poder que obra en el folio 34 del c.p. 2.

Cópiese, notifíquese y comuníquese. Devuélvase al Tribunal de origen. Cúmplase.

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

(Firmado electrónicamente)
JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ
Presidente

(Firmado electrónicamente)
STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

(Firmado electrónicamente)
MILTON CHAVES GARCÍA

(Firmado electrónicamente)
MYRIAM STELLA GUTIÉRREZ ARGÜELLO