519

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCURADURÍA 193 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ

Bogotá D.C., 05 de junio de 2019

Doctora
OLGA VIRGINIA ALZATE PEREZ
Juez 44 Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá
E. S. D.

Expediente:	2018-375
Demandante:	ÁNGELA SOFIA GARZÓN CAICEDO
Demandado:	DISTRITO CAPITAL – CONCEJO DE BOGOTÁ.
Medio de Control:	NULIDAD
Asunto:	TRASLADO SOLICITUD MEDIDA CAUTELAR – SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Honorable Juez:

De conformidad con lo establecido en los artículos 277 numerales 1,3 y 7 de la Constitución Política; articulo 300 al 303 del código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo Ley 1437 de 2011, articulo 35 de la Ley 446 de 1998; artículos 30, 37 y 44 del Decreto 262 de 2000 y la Resolución 131 de 06 de abril de 2010, dentro del término señalado en el artículo 233 del C.P.A.C.A, esta Agencia del Ministerio Publico procede a manifestarse frente a la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo 724 de 2018.

I. ANTECEDENTES

- El 07 de diciembre de 2018 la señora Ángela Sofía Garzón Caicedo presenta demanda de nulidad contra el DISTRITO CAPITAL – CONCEJO DE BOGOTÁ, solicitando la nulidad del Acuerdo 724 de 2018 y la medida cautelar de urgencia de suspensión provisional del acto.
- El proceso fue radicado en el Juzgado 44 Administrativo del Círculo de Bogotá, quien inicialmente manifestó su impedimento para conocer y ante el rechazo del mismo, mediante auto del 29 de abril de 2019 inadmitió la demanda.
- Una vez subsanada la demanda inicial, el Despacho mediante auto del 21 de mayo de 2019 admitió la demanda y resolvió negar la medida cautelar de

1.1. De la suspensión provisional.

1.1.1. Fundamentos.

En su escrito de demanda la parte actora fundamentó la procedencia de la medida cautelar en los siguientes argumentos:

1. Se refiere al sustento jurisprudencial de la suspensión provisional y a los requisitos señalados en el artículo 231 del C.P.A.C.A, precisando que a diferencia de lo establecido en el anterior código de procedimiento administrativo, la nueva norma consagra que basta con que se presente una violación a las disposiciones señaladas como desconocidas.
2. Señala que el Acuerdo 724 de 2018, atenta directamente contra el artículo 363 de la C.N, ya que está enfocado en contravía de los principios de equidad, eficiencia y progresividad del sistema tributario en relación con los contribuyentes, toda vez que en el acto cuestionado se mencionan los costos y recaudos, pero no hay evidencias en relación con los beneficios al construir proyectos de infraestructura, necesidades reales de la ciudad de Bogotá y la capacidad real de pago de sus habitantes.
3. Finalmente sostiene que se requiere un estudio de la capacidad de pago, ya que de lo contrario se ocasionaría un perjuicio irremediable, pues los ciudadanos se verían abocados a cumplir con una obligación tributaria que podría bajo el rigor de la justicia ser declarada nula con efectos ya producidos y perjuicios generados.

II. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

2.1. Medidas cautelares en el procedimiento administrativo- Suspensión provisional.

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dispone:

"En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio".

El artículo 231 ibídem, expresa:

"REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, ***cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud****. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurran los siguientes requisitos:

Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.

Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:

a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o

b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios". Negrillas fuera de texto.

Así las cosas la medida cautelar procede cuando se advierta la transgresión de las normas invocadas como violadas a partir del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas, lo que implica un examen de legalidad o de constitucionalidad anticipado, en aras de evitar además un perjuicio irremediable o una sentencia cuyos efectos serían nugatorios.

contrario los datos en que se basa corresponden una "Encuesta Multipróposito" del año 2014 que permite *aproximar* que hogares podrían ser calificados con capacidad de pago.

También aduce la violación del Acuerdo 07 de 1987, artículo 89, el cual establece los plazos para dar inicio a las obras que se pretenden financiar por medio del cobro de la valorización; el artículo 4 del Acuerdo 724 de 2008 especifica que el inicio de las obras corresponde a plazos a partir de 3 años desde la sanción del acuerdo, desconociendo los limites impuestos en el Estatuto de valorización.

Expresa que existió expedición irregular del acuerdo por no contar con estudios definitivos de factibilidad, lo que conlleva una violación a la planeación del proyecto que a su vez constituye una verdadera incertidumbre jurídica sobre las bases técnicas, financieras y económicas del Acuerdo, ubicando al destinatario del tributo a la merced de la improvisación del Distrito.

Finalmente alega una violación del principio de unidad de materia por la imposibilidad del Distrito en cabeza del Concejo de incluir en el texto final del Acuerdo, una prórroga aplicable a las obras y proyectos que ya han sido cobrados a los contribuyentes mediante Acuerdo 180 de 2005, No. 523 de 2013 y 645 de 2016.

2.3. Procedencia de la suspensión provisional del acto.

La primera norma que se alega violada es el artículo 363 de la Constitución que consagra los principios en materia tributaria, en especial el de equidad.

La Corte Constitucional ha precisado el alcance de este principio tributario. La sentencia C-734 de 2002 señaló lo siguiente:

"La equidad tributaria es un criterio con base en el cual se pondera la distribución de las cargas y de los beneficios o la imposición de gravámenes entre los contribuyentes para evitar que haya cargas excesivas o beneficios exagerados. Una carga es excesiva o un beneficio es exagerado cuando no consulta la capacidad económica de los sujetos pasivos en razón a la naturaleza y fines del impuesto en cuestión".

Este principio constituye un límite para el legislador al determinar los tributos, en la medida que si bien por disposición del artículo 96 de la Constitución Nacional tenemos el deber de contribuir a las cargas del Estado, se debe considerar la capacidad contributiva de los sujetos pasivos de los tributos para establecer cargas que no sean desproporcionadas.

Determinar la violación de este principio implica analizar la naturaleza de la contribución de valorización y si bien la demandante no lo señala y en atención a la facultad aún de oficio del juez de decretar la suspensión provisional del acto, también es menester revisar la posible contradicción con la norma que consagra el método y el sistema para determinar la contribución.

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

La Ley 25 de 1921 en el artículo 3º dispuso la Valorización como una contribución sobre las propiedades raíces que se beneficien con la ejecución de obras de interés público local (...) contribución destinadas exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras". Posteriormente el Decreto 1604 de 1966 fue más preciso en su carácter de contribución extendiéndolo 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

En virtud de las facultades conferidas por las leyes 195 de 1936 y de 1968, el Concejo Distrital de Bogotá expidió el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá contenido en el Acuerdo 7 de 1987; en dicho acuerdo se reitera el carácter de contribución de la valorización, que grava las propiedades inmuebles y cuya destinación es la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público, que se impone a los propietarios o poseedores de los bienes que se beneficien de la obra. Encontrándose así definido el sujeto activo y pasivo de la mencionada contribución, como el hecho generador.

Para definir el sujeto activo el artículo 10 del mencionado Acuerdo establece la zona de influencia y los criterios para establecer el límite hasta donde se extiende dicho beneficio.

Es así como está establecido la necesidad de un beneficio para los bienes inmuebles en múltiples aspectos que no sólo redundan en el aumento del avalúo del bien.

Continuando con los elementos del tributo, la base gravable y tarifa de la contribución de valorización, resulta de gran importancia en este análisis, teniendo en cuenta que de conformidad con la normatividad señalada y a la naturaleza propia de las contribuciones, debe distribuirse en proporción al beneficio recibido por el propietario o poseedor del bien y en tal medida no corresponde a un valor a pagar determinado en forma genérica como ocurre en la mayoría de los tributos, sino que por el contrario debe definir los costos y beneficios y la forma de hacer su cálculo, estableciéndose el sistema y método de distribución, requisito que como lo ha señalado la Corte Constitucional[1] no debe atender a una simple enunciación sino "... la existencia de un conjunto ordenado de reglas y procedimientos básicos, necesarios para determinar (i) el costo de la obra, (ii) los beneficios que reporta y (iii) la forma de distribución los factores

De igual manera en sentencia del 11 de diciembre de 2001, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo (radicado 8096) se precisó que el sistema y el método de la contribución de Valorización, están integrados por los siguientes elementos: a) Costo total de la obra (inversión más imprevistos); b) el beneficio que ella produzca a los inmuebles que han de ser gravados; c) la capacidad de pago de los propietarios que han de ser gravados; d) razones de equidad.

Respecto a la base gravable el Estatuto de Valorización del Distrito de Bogotá señala:

"Artículo 42º - Definición. Se entiende por distribución, el proceso mediante el cual se

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

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

*Artículo 44º.- Distribución de Acuerdo al tipo de Beneficio. Para la distribución del monto así conformado, se tendrán en cuenta todos los predios urbanos de la ciudad, si la obra, plan o conjunto de obras es de aquellos que producen un beneficio general; **si el beneficio es meramente local, se distribuirá en aquellos predios ubicados dentro de la zona de influencia que se determine para tal fin, y si beneficia en mayor grado a unos predios y en parte a todos los predios de la ciudad, se distribuirá entre unos y otros en la proporción que para tal fin establezca el Concejo de Bogotá, al aprobar el plan de obras.***

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

(...)

*Artículo 46º.- Presupuesto. Llámase presupuesto de una obra, plan o conjunto de obras, a la **estimación económica anticipada** del costo que éstas hayan de tener al momento de su ejecución, adicionada en un porcentaje prudencial para imprevistos y administración en forma legal.*

Para determinar el porcentaje de administración que ha de corresponder a cada sector se seguirá la tabla establecida en el artículo anterior.

Artículo 47º.- Factor de Distribución. Llámase factor de distribución al coeficiente por el cual se multiplicará el área del inmueble, a fin de fijar la mayor o menor capacidad de absorción que éste tiene frente al beneficio común, causado por la obra, plan o conjunto de obras.

(...)

CAPÍTULO SEGUNDO

DE LOS METODOS DE DISTRIBUCIÓN PARA OBRAS QUE CAUSEN BENEFICIO LOCAL

Artículo 53º.- Determinación del Método. Para cada obra o conjunto de obras la Junta de Vigilancia elaborará el estudio del método que ha de seguirse para la distribución de las contribuciones de valoración dentro de la zona de influencia, de acuerdo con las

los inmuebles y de aquellas que lo relacionen con la obra, plan o conjunto de obra, teniendo den cuenta:

a. *La extensión superficial del inmueble.*
b. *El frente del predio.*
c. *La distancia entre el predio y la obra.*
d. *El acceso a la obra o conjunto de obras.*
e. *La forma del inmueble.*
f. *La topografía del terreno*
g. *Los accidentes naturales como corrientes de agua, zonas pantanosas y otras fuentes de insalubridad.*
h. *La prestación y dotación de servicios públicos para viviendas ubicadas en sectores de baja estratificación.*
i. *La contribución económica que el beneficiado haya prestado voluntariamente para la ejecución de la obra, que será tenido en cuenta en todos los predios que conforman el globo para el cual constituyó su aporte inicial. Si el aporte consiste en la construcción de parte de la obra, solo se tendrá en cuenta cuando ésta cumpla las especificaciones técnicas requeridas por la entidad ejecutante.*
j. *La destinación, intensidad y usos del terreno, así como los cambios, que antes, durante o después de realizada la obra o conjunto de obras, generan y sean aprobadas por el organismo competente hasta un año después de su liquidación.*
k. Las condiciones socioeconómicas generales de los propietarios.
l. *Las afectaciones vigentes por planes debidamente aprobados por la Junta de Planeación Distrital y el Concejo de Bogotá.*
m. *La destinación del inmueble para el funcionamiento de instituciones de utilidad común sin ánimo de lucro que presten servicios de educación, salud o asistencia social.*

(...)

Artículo 56º.- Métodos de distribución. Los métodos para distribuir la contribución generada por obra, plan o conjunto de obras que causen beneficio local, son las siguientes:

a. *METODOS DE LOS FRENTES. Consiste en la distribución del gravamen en proporción a la longitud de los frentes de los predios beneficiados directamente con la obra.*
b. *METODO DE LAS AREAS. Consiste en la distribución proporcional del beneficio de acuerdo con la extensión superficiaria de los predios comprendidos dentro de la zona donde se irrigará el respectivo presupuesto o costo distribuible.*
c. *METODO DE LOS FRENTES Y AREAS. De conformidad con los ítems que conforman el presupuesto o cuadro de costos de la obra, la distribución tiene en cuenta que algunos rubros como el de adquisición de las zonas se distribuyen en función de las áreas y otros como el costo de las obras civiles, se irrigue en función de los frentes.*
d. *METODO DE DOBLE AVALUO. Consiste en distribuir el presupuesto o costo en proporción a los mayores valores económicos de cada predio, deducidos mediante*

alejen del eje de la respectiva obra. La contribución será directamente proporcional al área del predio cobijado por la franja.

Si un predio estuviere ubicado en más de una franja, se distribuirá el gravamen proporcionalmente a las áreas afectadas en cada una de ellas. El gravamen total será el resultante de la suma de los gravámenes parciales distribuidos en cada franja.

f. METODO DE LOS FACTORES DE BENEFICIO. Consiste 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.

g. METODO DE COMPARACIÓN. Sistema mediante el cual se determinan todas las características inherentes al beneficio de un predio, manzana catastral o sector tipo, con base en el cual se califica dentro de la zona de beneficio a cada uno de los inmuebles, manzanas o sectores.

Parágrafo.- Para la distribución de la contribución de valorización, podrá emplearse cualquiera de los métodos enunciados anteriormente u otro que se ajuste a las condiciones de beneficio de la obra, plan o conjunto de obras". Negrillas fuera de texto.

Al definir la base gravable se encuentra que el Acuerdo 724 de 2018 señala en su artículo 2º un monto distribuible de $906.576.000.000 que corresponde al costo de las obras y de administración y recaudo, el cual está desagregado en tres ejes zonales. Sin embargo revisados los antecedentes del Acuerdo la mencionada suma no ha sido determinada con estudios serios presupuestales, labor indispensable, máxime que la mencionada contribución es cobrada con anterioridad a la ejecución de la obra.

Es así como en el numeral 9 de la exposición de motivos del proyecto de acuerdo, denominado "Aspectos Generales de las etapas de maduración de un proyecto", donde se indica que el mismo tiene una etapa de preinversión y otra de inversión, precisándose como requerimientos técnicos de los productos de pre-inversión: Los estudios correspondientes a la pre-inversión del proyecto comprenden la idea, el perfil, la prefactibilidad y la **factibilidad del proyecto**.

A continuación se limita a indicar que "las obras de infraestructura propuestas en el presente acuerdo cuentan con una maduración a nivel de Factibilidad, adelantada a través de los Contratos de Estudios y Diseños contratados a finales de la vigencia 2017, **actualmente en ejecución**. Lo que garantiza un mayor grado de certidumbre al momento

indispensable del tributo, además del posible detrimento patrimonial en el evento que deban devolverse dineros a los contribuyentes, o en todo caso la garantía del uso adecuado de los recursos y la necesidad y verdadero beneficio de las obras incluidas dentro de la valorización.

Si bien por tratarse de una contribución previa a la ejecución de las obras no puede determinarse con certeza el costo real del plan, ello no desdibuja la obligación del Distrito de realizar un estudio serio que lleve a un presupuesto que sea lo más cercano posible al valor total y ante la falta de los estudios de factibilidad concluidos ese monto es difuso e implica la falta de uno de los elementos del tributo, así como un posible detrimento patrimonial del Estado.

De otra parte, en lo que se refiere al método de distribución que también hace parte de la base gravable, se indica en el artículo 6º del Acuerdo el avalúo ponderado por distancia, el cual consiste en liquidar el gravamen en proporción al avalúo catastral de los bienes inmuebles beneficiados con las obras multiplicado por un factor asociado a la distancia o accesibilidad del predio.

Dicho método no se encuentra señalado en el Acuerdo 07 de 1987, y si bien éste sostiene que se puede usar cualquier otro siempre que se ajuste a los beneficios del plan de obras, ello no se cumple en este caso, pues únicamente está teniendo como elementos el avalúo catrastal (que no está contemplado dentro de las características del predio de conformidad con el artículo 54 ibidem) y la distancia del predio a la obra que reporta beneficio.

El artículo 53 del Acuerdo 07 de 1987 señala que el método de distribución se determina *"de acuerdo con las características de los predios y las modalidades del beneficio, con la finalidad de que las contribuciones resultantes se ajusten a las normas legales y a los principios de equidad que regulan la contribución de valoración ..."*

Es así como el método de distribución no consulta las características del predio, sino que tiene como base el avalúo catastral y la distancia a la obra, sin importar cual es el beneficio real que conlleva para el predio, finalidad y esencia propia de la contribución por valorización.

Aunado a ello no se cumplió con el requisito de consultar la capacidad de pago de los aportantes de la contribución, pues como bien se señala en la exposición de motivos y es enfatizado por la demandante, *"... El único tributo sobre el cual se presenta un análisis de capacidad de pago en el país es la Contribución Especial de Valorización El cumplimiento de dicha tarea demanda la inversión de importantes recursos para la elaboración de encuestas que permitan aproximar la estructura de gastos de los hogares propietarios de bienes inmuebles en la ciudad, de manera que sea posible estructurar un cobro con este tipo de consideraciones. Realizar este tipo de encuestas tan especificas no es posible para un cobro de valorización de manera individual, es decir, los análisis de capacidad de pago se construyen con base en información de encuestas que se realizan con cierta periodicidad pero cuyos objetivos van más allá de la Contribución Especial de*

temporalidad de los insumos utilizados para la realización del análisis y a una aparente situación económica de los hogares de la ciudad, que no favorecía la oportunidad de implementar este proyecto. ***En efecto, los datos utilizados corresponden a la Encuesta Multipropósito 2014, los cuales permitieron aproximar qué hogares, propietarios de bienes inmuebles en la ciudad, podían ser calificados como hogares con capacidad de pago.*** *(...) Por esta razón, el análisis presentado, junto con las siguientes consideraciones, reconoce ese desfase temporal y en ese sentido solo presenta conclusiones basadas en estas debilidades propias de la información disponible.* ***Es decir, este análisis solo aproxima qué hogares tienen capacidad de pago y en este sentido, permite definir exclusiones asociadas a dicha condición****. (...)* De la misma manera, a la fecha de presentación de este Acuerdo al Honorable Concejo de la ciudad, la Secretaría Distrital de Planeación se encuentra procesando la última encuesta Multiproposito (2017) (...)"

Pese a que en la argumentación del proyecto se indica que se contempló la capacidad de pago del área a influenciar, posteriormente se afirma en forma abierta que el estudio de capacidad de pago correspondió a los datos aportados en la encuesta multipropósito realizado en el año 2014, esto es más de cuatro años atrás y de otras expectativas de crecimiento económico en la Ciudad de Bogotá, que no se compadecen en manera alguna con el requisito establecido para el cobro de este tipo de contribución.

Finalmente se viola lo dispuesto en el artículo 89 del mencionado estatuto de valorización de Bogotá, en tanto establece un plazo mayor al allí contemplado para dar inicio a las obras, lo que se agrava en la falta de planeación de las obras que se llevarán a cabo lo que por supuesto implica un mayor término para cumplir con las diferentes fases de ejecución, que pone en duda el beneficio real exigido en este tipo de tributo.

Es importante señalar que la contribución de valorización es un mecanismo de financiación que ya ha sido utilizado por el Distrito Capital, pero no ha tenido los mejores resultados, especialmente por la falta de planeación en las obras a ejecutar lo que desfigura los requisitos de este tributo que implica definir previamente un monto de distribución y un sistema que sea coherente con el costo de las obras y el beneficio real que aporten al predio.

Es así como el Concejo de Bogotá expidió el Acuerdo 451 de 2010 que adoptó una contribución por valorización de beneficio local, que fue modificado por el Acuerdo 523 de 2013 y posteriormente derogado por el Acuerdo 724 de 2018. En esta primera modificación se suprimen las fases III y IV del proyecto y se ordena la devolución de las contribuciones ya pagadas debidamente indexados y la suspensión del Acuerdo por dos años, lo anterior consecuencia de la falta de planeación que derivó en un detrimento patrimonial y de los principios de equidad tributaria al recaudar una contribución respecto a la cual no se obtuvo el beneficio para el cual fue creado.

El Contralor de Bogotá en oficio de mayo de 2017 se pronunció respecto a la ejecución de las obras contempladas en la contribución de valorización por beneficio local dentro del marco de los Acuerdos 180 de 2005 y 451 de 2010, precisa:

obras, para que el hecho de generar valor a los bienes inmuebles sea desarrollado plenamente en los tiempos y las condiciones del proyecto, siendo así la única manera de mantener la confianza del ciudadano en estos modelos excepcionales de financiación de obras públicas.

El cálculo de los costos de una obra de infraestructura es fundamental para definir el cobro que debe hacerse al beneficiado, es decir al contribuyente o sujeto pasivo de la contribución. **Es por eso que el cálculo de costos no debe partir de una idea o anteproyecto solamente, sino que debe ser el fruto de un ejercicio de planeación detallado (...)**

No hay que perder de vista que la generación del valor para determinado bien inmueble es la contraprestación de la contribución de valorización. Esta es, precisamente la razón principal por la cual se habla de contribución y no de impuesto. (...) Esto sin duda, pone al Distrito en riesgo fiscal por las posibles reclamaciones que surjan a la vida jurídica por el inconforme proceso de valorización.

(...) El cobro de valorización debe tener en cuenta todas las variables que posibiliten la generación de valor para el inmueble (la distancia a la obra, los metros cuadrados construidos, el área del lote, el tipo de inmueble y su uso, las condiciones socioeconómicas, entre otras), deben ser estudiadas con rigor para permitir un cobro equitativo y justo determinado en el verdadero valor futuro que adquiere un inmueble.

Los argumentos señalados permite concluir que el Acuerdo 724 de 2018 viola el principio constitucional de equidad tributaria, así como a las disposiciones del Acuerdo 07 de 1987, por las siguientes razones:

1. Al no basarse en estudios serios y definitivos que permiten definir el costo o presupuesto como base gravable de la contribución, falencia que atenta contra la equidad tributaria al establecer una carga para los contribuyentes sin el ejercicio de planeación requerido que permita lograr el fin buscado con el tributo.
2. Al establecer un sistema de distribución que no consulta la naturaleza propia de la valorización al tener como elemento base el avalúo catastral sin valorar las características propias del predio como tampoco el beneficio real para el mismo, que permita un cobro equitativo y justo.
3. No establecer previamente la capacidad de pago de los destinatarios de la contribución, al basarse únicamente en unas encuestas multipropósito realizadas en el año 2014 y en la expectativa de crecimiento económico de la ciudad.
4. Finalmente por señalar un plazo superior a dos años para la ejecución de las obras, lo que desdibuja aún más la certeza y cumplimiento de un beneficio real para los propietarios o poseedores de los bienes inmuebles, requisito que como se ha insistido configura la contribución por valorización.

Si bien la contribución de valorización por beneficio local es un instrumento establecido en la ley que impulsa el desarrollo de obras, debe ser coherente con las instituciones

PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

PROCURADURÍA 193 JUDICIAL I ADMINISTRATIVA DE BOGOTÁ

CONCEPTO EN SENTIDO ESTRICTO

Esta Agencia del Ministerio Público solicita muy respetuosamente a su señoría decretar la medida cautelar de suspensión del Acuerdo 724 de 2018.

En los anteriores términos dejo rendido el concepto del Ministerio Público.

Cordialmente,

PAULA ANDREA GIRÓN URIBE
Procuradora 193 Judicial I para Asuntos Administrativos