



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

**Consejera Ponente: MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

Bogotá, D.C., nueve (9) de octubre de dos mil catorce (2014)

**Radicación:** 25000232700020110008101 [20142]

**Actor:** SALOM Y CIA. S. EN C. (NIT. 800.138.731-1)

**Demandado:** MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ

Valorización por beneficio local

**FALLO**

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia de 21 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que negó las súplicas de la demanda.

**ANTECEDENTES**

Por Resoluciones 00067 y 000316, ambas del 27 de mayo de 2010, el municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local<sup>1</sup> a los predios con cédulas catastrales 2581700000060875 y 2581700000060862, de propiedad de la actora, ubicados en la vereda

---

<sup>1</sup> Acuerdos Municipales 14 de 2009 y 03 y 04 de 2010

FALLO

Canavita de ese municipio. El tributo se determinó en \$253.266.522 y \$17.562.091, respectivamente.

Mediante Resolución 087 del 17 de enero de 2011, se confirmaron en reconsideración las Resoluciones 067 y 0316 de 27 de mayo de 2010.

**DEMANDA**

La actora, en ejercicio de la acción establecida en el artículo 85 del C.C.A., solicitó lo siguiente:

*“a) Que son nulas las resoluciones Números 00067 y 000316 fechadas el 27 de mayo de 2010 y notificadas el 6 de julio de 2010 expedidas por la Alcaldía Municipal de Tocancipá mediante las cuales se estableció el cobro de la Contribución de Valorización para los predios identificados con los números catastrales 25817000000060875 y 25817000000060862 respectivamente.*

*b) Que es nula la Resolución No. 087 del 17 de enero de 2011, mediante la cual la Alcaldía Municipal de Tocancipá resolvió el Recurso de Reposición interpuesto por SALOM Y CIA S EN C en contra de las Resoluciones Números 00067 y 000316 fechadas el 27 de mayo de 2010 y notificadas el 6 de julio de 2010 expedidas por la Alcaldía Municipal de Tocancipá.*

*c) Que a título de restablecimiento del derecho, se ordene Alcaldía Municipal de Tocancipá la expedición de unas nuevas liquidaciones de la contribución de valorización en las cuales se tengan en cuenta las circunstancias objetivas de los predios en mención, en particular las relativas a usos de los predios y la influencia real de las obras sobre los predios objeto de estos cobros de la Contribución de Valorización.*

Citó como violadas las siguientes normas:

- Artículos 313, 338 y 363 de la Constitución Política.
- Acuerdos Municipales 14 de 2009 y 04 de 2010.

FALLO

El concepto de violación se sintetiza así:

Se transgredieron las disposiciones constitucionales citadas, por cuanto se desconocieron las obligaciones en ellas contenidas relativas a la adecuada tasación de los tributos y a la correcta identificación del hecho generador de la contribución de valorización.

El conjunto de obras viales no tiene influencia directa en los predios de la actora, pues están muy distantes de estos y las obras viales no se necesitan para acceder a los predios.

El valor de la contribución por cada predio es confiscatorio pues se tomó como criterio de uso "Industria Grande Tipo 2", a pesar de que los predios son de uso agrícola de subsistencia.

### **CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

El Municipio propuso las siguientes excepciones:

#### **1.- Ineptitud sustantiva de la demanda**

La demanda es inepta porque omitió la solicitud de nulidad de actos que hicieron parte del proceso de formación de la contribución de valorización, como los siguientes:

- El Estatuto de Rentas de Tocancipá, adoptado por Acuerdo 15 de 2008, ajustado y compilado a través del Decreto Municipal 111 del 22 de diciembre de 2008.

FALLO

- El Estatuto de Valorización de Tocancipá, adoptado mediante Acuerdo Municipal 05 de 2009, modificado por los Acuerdos 014 de 2009, 03 de 2010 y 04 de 2010.
- Las Resoluciones Municipales 222 de 2009, 223 de 2009, 014 de 2010, 015 de 2010 y 020 de 2010, expedidas por el Gerente Financiero del Municipio de Tocancipá.
- El estudio socioeconómico para la financiación de obras por valorización, de agosto de 2009, elaborado por la firma Proyecciones Ltda.
- La memoria técnica de la contribución de valorización, de agosto de 2009, elaborada por Proyecciones Ltda. y autorizada por el Acuerdo 013 de 2009.

La no inclusión de todos los actos que hacen parte del acto complejo, impide al juez resolver de fondo el asunto, pues la jurisdicción de lo contencioso administrativa es rogada y no permite suplir las deficiencias de la demanda.

## **2.- Ausencia de poder para demandar**

Según el poder anexo a la demanda, el apoderado judicial carece de facultades para demandar la Resolución 087 del 17 de enero de 2011, expedida por el Gerente Financiero de la Alcaldía de Tocancipá, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración contra las resoluciones de asignación de la contribución de valorización, omisión que genera forzosamente un fallo inhibitorio porque la demanda no comprende la totalidad del acto complejo.

Asimismo, se opuso a las pretensiones de la actora por las siguientes razones:

FALLO

### **Presunción de legalidad de los actos administrativos**

La motivación de los actos demandados se encuentra en los considerandos de éstas e incluye de manera clara las razones de hecho y de derecho de la decisión, al igual que el método y sistema utilizados para la liquidación de la contribución.

Adicionalmente, la demandante no desvirtuó la presunción de legalidad de las resoluciones acusadas y por consiguiente, no existen razones para declarar la nulidad de los actos demandados.

### **SENTENCIA APELADA**

El Tribunal declaró no probada la excepción de inepta demanda porque sólo debían demandarse los actos que asignaron la contribución de valorización, esto es, las Resoluciones 00067 y 00316 del 24 de mayo de 2010 y la Resolución 0087 del 17 de enero de 2011, como en efecto lo hizo la demandante. Además, porque no es obligatorio demandar los actos generales, como el Acuerdo 005 de 2009.

También declaró no probada la excepción de falta de poder para demandar, porque si bien en el poder no se citó la Resolución 087 de 17 de enero de 2011, tal omisión no resulta suficiente para proferir un fallo inhibitorio.

De otra parte, negó las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

### **Asignación de la contribución de valorización**

El artículo 13 del Acuerdo 05 de 2009 precisa que la zona de influencia de las obras corresponde a la siguiente extensión superficial "Casco Urbano,

FALLO

Vereda Canavita, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero”.

Toda vez que los dos predios de la actora están en la vereda Canavita, esto es, en la zona de influencia, la actora es sujeto pasivo de la contribución. Además, el hecho de que la carretera pase por el lado posterior de los inmuebles no exime a la demandante de pagar el tributo, ya que los beneficios que reciben los predios no se limitan al simple acceso, sino que abarcan también el mejoramiento en la calidad de vida, la movilidad y el aumento de los precios de los inmuebles, entre otros aspectos, como quedó establecido en la memoria técnica, adoptada mediante Resolución 222 de 24 de noviembre de 2009, proferida por el Gerente Financiero del Municipio.

Además, en la liquidación de la contribución se determinó que el grado de beneficio de los predios era medio<sup>2</sup>, sin que se probara el supuesto error de la Administración en dicha clasificación, pues la demandante se limitó a expresar que los predios estaban a “[...] muchos metros de distancia [...] de las obras”, sin acreditar la distancia real entre los inmuebles de la demandante y la obra que se adelanta en la zona.

Igualmente, el artículo 3 del Acuerdo 4 de 2010 especifica las unidades prediales que se encuentran excluidas de la contribución, dentro de las cuales no están los predios de la demandante.

### **Monto asignado por concepto de contribución de valorización**

---

<sup>2</sup> Anexo 1 del Acuerdo 4 de 2010. FACTOR GRADO DE BENEFICIO [...] FGB2. MEDIO (1.50) PREDIOS UBICADOS ENTRE 501 Y 1.500 METROS, MEDIDOS A CADA LADO DEL EJE DE LA VÍA U OBRA.

FALLO

El Acuerdo 14 de 2009 adoptó el método de factores de beneficio para efectos de distribuir la contribución de valorización, que tiene en cuenta las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, como el área de terreno, la destinación económica y el grado de beneficio.

La destinación económica la define el artículo 18 del Acuerdo 05 de 2009, como *“la utilización económica que tenga cada predio a partir de los usos urbanos y rurales definidos en el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Tocancipá”*.

El artículo 169 del Acuerdo 11 de 2005 *“Por el cual se revisa y ajusta el plan de ordenamiento territorial del municipio de Tocancipá”* vigente para la época en que se fijó la contribución de valorización a los inmuebles de la demandante, establece como categorías del uso del suelo rural, entre otras, las áreas de actividades industriales.

Los predios de la demandante se encuentran ubicados en la Vereda Canavita, zona destinada al desarrollo de actividades industriales y manufactureras.

De otra parte, el Municipio aplicó debidamente la fórmula, pues los predios de la demandante están ubicados en la zona industrial, pese a que a la fecha de la asignación de la contribución no se encontraban en operación, de ahí que aplicara un factor de destinación de 5.4, conforme se previó en el anexo 1 del Acuerdo 4 de 2010.

La actora no probó que el tributo fuera confiscatorio, pues, además, la fórmula tuvo en cuenta las características del predio y aplicó los guarismos establecidos conforme con los factores que integran la fórmula tarifaria.

FALLO

## **RECURSO DE APELACIÓN**

La **actora** fundamentó el recurso de apelación así:

Si bien es cierto que en el estudio técnico que elaboró la Alcaldía se precisó que la “Vereda Canavita” hace parte de la zona de influencia, en realidad, los predios de su propiedad se encuentran distantes de la zona de influencia. Además, las actividades de estos son la agricultura y pastoreo, razón por la que no se les puede catalogar como de destinación industrial.

Adicionalmente, existe una desproporción entre la suma cobrada para el predio 258117000000060875, y el avalúo catastral, pues el bien tiene un avalúo catastral para el año 2010 de \$626.505.000 y el gravamen por valorización aplicado es de \$253.266.522.

La aplicación a los predios del monto global de inversiones (\$71.000.000.000) no guarda relación con el beneficio que pudieran recibir, pues más del 90% de las obras se ejecutaron a una distancia superior a dos kilómetros y no reportan beneficio.

## **ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**La demandante** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

La **demandada** insistió en los planteamientos de la contestación de la demanda.

El **Ministerio Público** no intervino en esta etapa procesal.

FALLO

## CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la actora contra la sentencia de 21 de febrero de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Según el apelante, si bien en el estudio técnico que elaboró la Alcaldía se precisó que la “Vereda Canavita” hace parte de la zona de influencia, en realidad los predios de la actora se hallan distantes de la zona de influencia.

Pues bien, la zona de influencia de la contribución de valorización en el municipio de Tocancipá está definida en el artículo 11 del Acuerdo 05 de 2009<sup>3</sup> de la siguiente forma:

*“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 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”.*

A su vez, mediante el Acuerdo 14 de 2009, se autorizó el cobro de la contribución de valorización por beneficio local para la construcción de un plan

---

<sup>3</sup> Estatuto de valorización del Municipio de Tocancipá

FALLO

de obras<sup>4</sup>. El artículo 13 ib determinó la zona de influencia de las obras, con base en los estudios técnicos que elaboró la Oficina de Planeación Municipal. Lo hizo en los siguientes términos:

*“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”.*

Así, la zona de influencia está definida como la extensión superficial hasta cuyos límites se extiende el beneficio causado por la ejecución de la obra e incluye la totalidad de la vereda Canavita.

De esta forma, la Vereda Canavita, sector donde se encuentran ubicados los predios de la actora, 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.

A su vez, según la Memoria Técnica elaborada por la firma Proyecciones Ltda, los beneficios que reporta la ejecución de la obra en la Vereda Canavita son, entre otros, los siguientes<sup>5</sup>:

*“La Vía Camino del Medio en su proyección total 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*

---

<sup>4</sup> De conformidad con el artículo 1 del Acuerdo 14 de 2009, la destinación de la contribución por beneficio local fue la construcción del Plan de Obras que se relaciona a continuación:

*“1. Construcción anillo vial Vereda Verganzo desde la autopista- Juancho Pola I.E.D. Técnico Industrial - Sector San Javier – Sector Tolima – Urbanización La Estación – Vía detrás del autódromo – Termoeléctrica Emgesa.*

*2. Construcción Vía de acceso al Autódromo desde la autopista al glorieta de Emgesa – Lucta a Crown (Tramo propiedad del Municipio).*

*3. **Construcción vía Piedemonte costado Nororiental a empalmar con la Variante BTS Vereda Canavita.**”*

<sup>5</sup> Folio 76 c.a. 2

FALLO

*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 beneficiará directamente con la construcción de esta vía, ya que los camiones y tractomulas que generalmente utilizan la Carretera Central del Norte para suplir las necesidades industriales del sector tendrán una alternativa de acceso tanto por el sur como por el norte del municipio”.*

Asimismo, la Memoria Técnica concluye lo siguiente<sup>6</sup>:

- *“ 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.*
- *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.*

---

<sup>6</sup> Folio 79 c.a. 2

FALLO

- *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”.*

En consecuencia, **las obras viales realizadas reportan beneficio para todos los predios ubicados en la zona de influencia de las obras**, entre ellos, los predios de la demandante, toda vez que generan mejor movilidad en el sector, mejor calidad de vida de sus habitantes y además reportan una valorización importante en el precio de los inmuebles, entre otros aspectos. No prospera el cargo.

En cuanto al argumento según el cual los predios están dedicados a actividades propias de la agricultura y pastoreo, razón por la cual no pueden ser catalogados como de destinación industrial, que tiene una tarifa mayor, la Sala precisa lo siguiente:

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 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.

Igualmente, 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 la zona que incluyó “*la construcción de la vía Piedemonte costado nororiental a*

FALLO

*empalmar con la variante BTS Vereda Canavita*". Dicho acuerdo adoptó como método de distribución de la contribución, el de factores de beneficio, así:

***“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:***

FALLO

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

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

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 siguiente<sup>7</sup>:

"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	DESTINACIÓN	FACTOR	DEFINICIÓN
--------	--------	-------------	--------	------------

<sup>7</sup> Folio 359 c.a. 3

FALLO

	<b>ECONÓMICA – NOMBRE</b>		
FEE18	INDUSTRIA GRANDE TIPO_1	5,80	Predios destinados al funcionamiento de una <u>gran industria</u> de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha se encuentren en operación
FEE19	INDUSTRIA GRANDE TIPO 2	5.40	Predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha no se encuentren en operación.

[...]"

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.

Ahora bien, en relación con las áreas o actividades industriales, el artículo 170 del Acuerdo 11 de 2005 o Plan de Ordenamiento Territorial POT 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,<sup>8</sup> 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**

---

<sup>8</sup> El artículo 169 establece como categorías del uso del suelo rural, entre otros, las áreas de actividades industriales.

FALLO

Como se precisó, los predios de la actora gravados con valorización se encuentran en la Vereda Canavita del municipio de Tocancipá<sup>9</sup>, hecho no discutido por las partes. En consecuencia, **de acuerdo con el Plan de Ordenamiento Territorial se hallan ubicados en una zona industrial**<sup>10</sup>.

Con base en el artículo 13 del Acuerdo 14 de 2009, que precisa los factores para determinar la zona de influencia, las Resoluciones 067 y 0316 del 27 de mayo 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 superficial quedará así: “*Casco Urbano, Vereda Canavita, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero*”.<sup>11</sup>

En consecuencia, el argumento del apelante según el cual el uso de los predios no es de industrial (industria grande) sino de agricultura y pastoreo, queda desvirtuado, toda vez que la Administración se basó en el Plan de Ordenamiento Territorial, el estudio socioeconómico efectuado<sup>12</sup> y cruces de información de las bases de datos tanto catastrales como de industria y comercio<sup>13</sup> y determinó un factor de destinación económica “INDUSTRIA GRANDE TIPO 2” con un factor de destinación de 5.4.

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

---

<sup>9</sup> Folios 48 a 59 c.p.

<sup>10</sup> En idéntico sentido se pronunció la Sala en sentencia del 4 de septiembre de 2014, exp. 19644 C.P. Martha Teresa Briceño de Valencia

<sup>11</sup> Folios 49 y 55 c.p.

<sup>12</sup> Cuaderno de antecedentes 2

<sup>13</sup> Folio 12 c.p.

FALLO

Ordenamiento Territorial y que, en este caso, definió el sector de Canavita como zona industrial<sup>14</sup>.

A su vez, si bien la actora alega que en los predios de su propiedad desarrolla actividades inherentes a la agricultura y pastoreo, para efectos de la contribución de valorización prima la ubicación del predio y la destinación económica definida en el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>15</sup>.

En cuanto al argumento según el cual existe una desproporción entre el valor cobrado para el predio 25811700000060875, y su valor catastral, pues para el año 2010 el predio tiene un avalúo catastral de \$626.505.000 y el gravamen por valorización aplicado es de \$253.266.522, observa la Sala que la demandante no allegó pruebas que desvirtuaran la determinación del tributo, tendientes a demostrar que los factores tenidos en cuenta, como el área física, factor de destinación económica, factor grado de beneficio, suma de las áreas ampliadas o el monto distribuible son incorrectos<sup>16</sup>, razón por la cual no desvirtuó la presunción de legalidad de los actos demandados.

Cabe anotar que el artículo 19 del Estatuto de Valorización de Tocancipá (Acuerdo 05 de 2009) consagró los métodos para la distribución de la contribución de valorización que se precisan así:

- a) Método de los frentes
- b) Método de las áreas
- c) Método combinado de áreas y frentes

---

<sup>14</sup> Artículo 170 del Plan de Ordenamiento Territorial.

<sup>15</sup> Ver sentencia de 4 de septiembre de 2014, exp 19644, actor MATERIALES DE COLOMBIA S.A MATCO

<sup>16</sup> Resolución 0067 de 27 de mayo de 2010, que asignó la contribución de valorización para el predio en mención.

FALLO

- d) Método del avalúo<sup>17</sup>
- e) Método del doble avalúo<sup>18</sup>
- f) Método de las zonas o franjas
- g) Método de los factores de beneficio
- h) Método de los factores únicos de comparación

El Acuerdo 14 de 2009 adoptó el método de factores de beneficio para efectos de distribuir la contribución de valorización que se asignó en los actos acusados. Dicho método tiene en cuenta las características diferenciales de los predios y las circunstancias que los relacionan con las obras, como el área de terreno, la destinación económica y el grado de beneficio

En consecuencia, la alegada desproporción entre el valor de la contribución y el avalúo catastral no es un factor que debe tenerse en cuenta para fijar la contribución en el método de factores de beneficio sino en el método del avalúo, razón por la cual no puede considerarse vulnerada una norma que no debía aplicarse en el caso concreto.

Respecto al planteamiento en el sentido de que las obras se ejecutaron a una distancia superior a dos kilómetros y no reportan beneficio a la actora, la Sala se remite a los argumentos expuestos al analizar el cargo de que realmente los predios de la demandante no están dentro de la zona de influencia de las obras.

---

<sup>17</sup> Método del Avalúo. Consiste en la distribución de la contribución en proporción al avalúo (catastral o comercial) de los bienes inmuebles que se benefician con la obra o plan de obras objeto del cobro por valorización.

<sup>18</sup> Método del Doble Avalúo. Consiste en determinar el mayor valor de un bien inmueble generado por la obra o plan de obras, mediante avalúos comerciales antes y después de la ejecución de las mismas. La contribución se liquida en forma proporcional a la diferencia de los

FALLO

En consecuencia, reitera que los predios están en la Vereda Canavita y obtuvieron beneficio por la realización de las obras, de acuerdo con la Memoria Técnica, prueba que la demandante no logró desvirtuar. Asimismo, reitera que el Acuerdo 4 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 que, en este caso, definió el sector de Canavita como zona industrial.

Las razones que anteceden son suficientes para confirmar la sentencia apelada.

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

**F A L L A**

***CONFÍRMASE*** la sentencia apelada.

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

Se deja constancia de que la anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha.

---

avalúos. Este método sólo será aplicable cuando la asignación de la contribución se expida con posterioridad a la terminación de la obra o plan de obras.

FALLO

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ**  
**BÁRCENAS**  
Presidente

**HUGO**

**FERNANDO**

**BASTIDAS**

**MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA**

**CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ**