



**SALA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA**

**CONSEJERO PONENTE: JULIO ROBERTO
PIZA RODRÍGUEZ**

**Bogotá, D.C., Dieciséis (16) de noviembre de dos mil diecisiete
(2017)**

Referencia: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
Radicación: 25000-23-27-000-2011-00156-02 (20857)
Demandante: COLOMBIANA KIMBERLY COLPAPEL S.A.
Demandado: MUNICIPIO DE TOCANCIPÁ

Tema: Contribución de valorización por beneficio
local. Determinación del beneficio.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por Colombiana Kimberly Colpapel S.A. contra la sentencia del 15 de noviembre de 2013, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta, Subsección B, que negó las pretensiones que más adelante se transcriben.

1. ANTECEDENTES DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El 24 de mayo de 2010, mediante la Resolución 00011, el Gerente Financiero del municipio de Tocancipá asignó la contribución de valorización por beneficio local, establecida en el Acuerdo 14 de 2009, al predio identificado con cédula catastral 25817000000060019, de propiedad de la demandante, por valor de \$1.012.849.353. Esta resolución fue confirmada mediante la Resolución 00011 del 29 de diciembre de 2010, en virtud del recurso de reconsideración interpuesto por la demandante.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. LA DEMANDA

En ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, Colombiana Kimberly Colpapel S.A., mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERA.- *Que se declare nula la Resolución No. 00011 del 24 de mayo de 2010 proferida por la Alcaldía del municipio de Tocancipá mediante la cual se asignó una contribución de valorización al inmueble 2581170000000060019.*

SEGUNDA.- *Que se declare nula la Resolución No. 046 del 29 de diciembre de 2010, proferida por la Alcaldía del municipio de Tocancipá, mediante la cual confirmó la Resolución No. 00011 del 24 de mayo de 2010.*

TERCERA.- *En forma subsidiaria y únicamente en caso de no prosperar las anteriores peticiones, se reliquide la contribución por valorización correspondiente.*

2.1.1. Las normas violadas

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Artículos 29, 95 y 363 de la Constitución Política.
- Artículo 2 del Acuerdo 14 de 2009.
- Artículo 7 del Acuerdo 05 de 2009.

2.1.2. El concepto de la violación

a) La causación de la contribución de valorización está supeditada al beneficio particular que la obra genere al inmueble respectivo

La demandante dijo que la contribución de valorización debe tener en cuenta dos factores para efectos de su asignación, a saber: **i)** el valor total de la obra y **ii)** el beneficio que la obra reporta al inmueble. Que, de esa forma, la valorización debe ser fijada en proporción al beneficio efectivamente recibido.

Que la simple ubicación de un inmueble en el área de ejecución de las obras no es suficiente para imponer la contribución por valorización, pues lo que determina el nacimiento de la obligación es el beneficio efectivamente recibido.

Señaló que el municipio de Tocancipá, mediante los actos demandados, le asignó al predio identificado con cédula catastral 25817000000060019, por concepto de valorización, la suma \$1.012.849.353.

Que la valorización así establecía correspondía a la construcción de cuatro obras, a saber: **i)** el 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; **ii)** la Vía de acceso al Autódromo desde la autopista a la glorieta de Emgesa – Lucta a Crown (Tramo propiedad del Municipio; **iii)** la vía Piedemonte costado Nororiental a empalmar con la Variante BTS Vereda Canavita y **iv)** la Vía Pidedemonte costado nororiental a empalmar con la variante de la Vereda Canativa.

Sostuvo que la liquidación de la contribución de valorización hecha mediante los actos demandados tomó como único factor de asignación el mayor grado de beneficio previsto en el Acuerdo 04 de 2010¹, pero que no verificó que los predios estuviesen ubicados dentro de un radio de 500 metros del eje de todas las obras y que tampoco individualizó la zona de influencia o la distancia entre una de las obras y el predio que sobre el que recae el beneficio mayor.

Que el municipio no tuvo en cuenta la distancia prevista en el Acuerdo 14 de 2009 para establecer el grado de beneficio generado por cada obra, pues de las cuatro construcciones que conforman el plan de obras, solo dos tienen una proximidad de 500 metros al predio de la demandante.

Advirtió que, en esas condiciones, lo procedente era que el municipio estableciera el beneficio efectivo que cada una de las obras construidas le genera al predio y, en función de esa verificación, asignar la contribución por valorización, cosa que, según dijo, no hizo.

b) El municipio de Tocancipá debía determinar las zonas de influencia correspondientes por cada una de las obras

Dijo que de conformidad con el artículo 11 del Acuerdo 005 de 2009, el municipio de Tocancipá debió establecer la zona de influencia, que corresponde al área en la que se extiende el beneficio generado por la

¹ El Anexo 1 del Acuerdo 04 de 2010 establece tres factores de grado de beneficio –mayor, medio, menor y mínimo– que se aplica en función de la distancia entre las obras y los predios sobre los que recae la contribución de valorización.

ejecución de cada una de las obras, a partir de las características propias de cada una de ellas.

Señaló que el municipio demandado no podía, como lo hizo en los actos acusados, establecer una única zona de influencia para todas las obras, sino que debió determinarla para cada una de ellas.

Sostuvo que la liquidación de la contribución de valorización a cargo de la demandante debió hacerse en la forma dispuesta en el Decreto 1604 de 1996, según el cual, el monto asignado a cada uno de los inmuebles beneficiados con la construcción de la obra debe corresponder al costo de la obra, pero limitada al monto del beneficio percibido por cada uno de los propietarios del inmueble y teniendo en cuenta «obra por obra».

Que el municipio de Tocancipá debió establecer, de manera precisa y cuantificable, el valor del beneficio que recibiría el predio de propiedad de Colpapel, esto es, teniendo en cuenta el hecho de que el predio cuenta con vías de acceso y que la construcción de las nuevas obras no genera, necesariamente, mejores posibilidades de acceso al bien, a pesar de su cercanía al inmueble.

Agregó que en el caso de las vías que se construirían, respecto de las que el predio se encuentra por fuera de la zona de influencia, no podía aplicarse el factor de beneficio mayor, dado que con la construcción del anillo vial Vereda Verganzo y la vía de acceso al Autódromo, no generaba ningún beneficio.

c) Violación de los artículos 95 y 363 de la Constitución Política

Afirmó que el hecho de gravar con la contribución de valorización a los predios que no obtienen un beneficio tangible de la construcción de obras públicas, traducido en el mayor valor de las propiedades, es contrario a los principios de equidad y justicia.

Dijo que la liquidación hecha en los actos demandados no guardó concordancia con el eventual beneficio que la construcción de la obra puede generar en el valor del inmueble de propiedad de la sociedad.

d) Violación del derecho de defensa por falta de determinación del valor de la obra correspondiente al inmueble

Indicó que si bien es cierto que los actos demandados se refirieron al costo total de las obras, también lo es que no discriminaron el porcentaje del valor de la obra que corresponde al inmueble objeto de gravamen. Esto de conformidad con los artículos 9 del Decreto 1604 de 1966 y 8 del Acuerdo 04 de 2010.

Dijo que la ausencia de uno de los elementos necesarios para liquidar la contribución de valorización vulnera el derecho de defensa de la demandante, pues al no conocer este aspecto no era posible que controvirtiera la liquidación.

2.2. LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El municipio de Tocancipá se opuso a las pretensiones de la demanda y se pronunció en los siguientes términos:

Indicó que la liquidación de la contribución a cargo de la demandante tuvo en cuenta las características del predio que fueron tomadas de la base de datos del Instituto Geográfico Agustín Codazzi. Asimismo, que el área tomada fue la correcta, como se demostró en el trámite de la asignación de la contribución.

Dijo que la zona de influencia se delimitó por el área y por los linderos para un conjunto de obras viales autorizadas por el Acuerdo municipal 14 de 2009, que incluye el predio de la demandante. Que la determinación de la zona de influencia tuvo como fundamento los estudios socioeconómicos elaborados por Proyecciones Ltda., el estudio socioeconómico consignado en el documento de agosto de 2009 y la Memoria Técnica 222 del 24 de noviembre de 2009.

Sostuvo que no se violaron los principios de equidad y justicia, porque tanto en el estudio socioeconómico elaborado por la firma Proyecciones Ltda. como en la memoria técnica del 24 de noviembre de 2009, se determinó la capacidad de pago de los contribuyentes de la valorización.

Señaló que el valor estimado de las obras viales se basó en los estudios socioeconómicos adelantados por la firma Proyecciones Ltda. Que el monto distribuible de las obras viales tenidas en cuenta en la liquidación de la asignación de la contribución fue de

\$71.000.000.000, correspondiente al 82.6 % del costo total de las obras.

Que se aplicó la fórmula del párrafo del artículo 6 del Acuerdo 014 de 2009, que hace referencia al anexo 1 del Acuerdo 14 de 2009, modificado por el Acuerdo 04 de 2010. Que en la liquidación de la contribución de valorización para el predio de la demandante se tuvo en cuenta el área bruta del predio, el área de afectación, el área remanente, el factor de grado de beneficio, la tarifa factor grado de beneficio, el factor de destinación económica, el factor de destinación, el área ampliada, el área virtual y el monto distribuible.

Afirmó que se fijó el mayor grado de beneficio al predio de la demandante porque está ubicado entre 0 y 500 metros medidos a cada lado del eje de la vía u obra, y porque se entiende que los predios ubicados a esta distancia tienen un beneficio directo y considerable que no puede ser equiparado al que obtienen los predios ubicados a una mayor distancia de las obras construidas.

Propuso las excepciones de ineptitud sustantiva de la demanda, presunción de legalidad de los actos acusados e inexistencia de la falsa motivación.

Sobre la ineptitud sustantiva de la demanda, dijo que la parte actora no demandó los actos que hicieron parte del proceso de formación de la contribución de valorización, lo que impide un pronunciamiento de fondo por parte del juez. En cuanto a la presunción de legalidad de los actos, dijo que la demandante no la desvirtuó. Finalmente, dijo que no se configuró la causal de nulidad de los actos demandados por falsa motivación, pues tales actos tuvieron en cuenta las normas constitucionales y, principalmente, los Acuerdos 05 de 2009, 14 de 2009 y 3 y 4 de 2010, que definen los elementos de la contribución de valorización.

2.3. LA SENTENCIA APELADA

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

Dijo que no estaba probada la excepción de inepta demanda porque si bien es cierto que los Acuerdos 005 y 014 de 2009 son actos susceptibles de ser demandados, también lo es que son actos de carácter general cuya demanda de nulidad no es obligatoria para los efectos que al caso interesan, máxime cuando lo que se discute es la legalidad de los actos que le impusieron la contribución de valorización al predio de la demandante. Frente a las demás excepciones, el Tribunal se abstuvo de hacer un pronunciamiento, porque estaban relacionadas con el fondo del asunto.

Consideró que el predio de la demandante recibe beneficios que comprenden no solo el aumento de su precio sino el mejoramiento del acceso al predio, al tiempo que, entre otros, permite la conectividad entre diferentes puntos del municipio de Tocancipá, como quedó establecido en la memoria técnica adoptada mediante la Resolución 222 del 24 de noviembre de 2009, proferida por el Gerente Financiero del municipio de Tocancipá.

Enfatizó en que los beneficios fueron calificados como mayor, medio, menor y mínimo, y que para el caso del predio de la demandante, la liquidación de la contribución determinó que el grado del predio era mayor, sin que se observara error en la clasificación, pues la demandante no puso en duda la distancia entre el predio y las obras que determinó el municipio, ni allegó pruebas que demostraran otra distancia que le permitiera exonerarse del pago de la contribución. Adicionalmente, dijo que el predio no se encontraba dentro de las unidades prediales que están excluidas de la contribución, señaladas en el artículo 3 del Acuerdo 4 de 2010.

Señaló que el municipio de Tocancipá aplicó las fórmulas previstas en los artículos 19 del Acuerdo 5 de 2009, 6 del Acuerdo 14 de 2009 y 4 del Acuerdo 4 de 2010, al encontrar que el predio de la demandante estaba destinado al funcionamiento de una gran industria. Que, además, el artículo 6 del Acuerdo 14 de 2009 no habilita el descuento o la disminución de las áreas de terreno no ocupadas, para efectos de asignar la contribución.

Precisó que para determinar la contribución de valorización sobre el predio de la demandante, se estimaron sus características y se aplicaron los guarismos establecidos conforme con los factores que integran la fórmula tarifaria.

Anotó que el Concejo de Tocancipá está facultado para determinar la fórmula que se aplica para asignar la contribución de valorización, lo que

se concretó en el Acuerdo 4 de 2010. Y que no existió extralimitación alguna del Gerente Financiero al calcular la contribución con base en el método previsto en el Acuerdo 14 de 2009, modificado por el Acuerdo 04 de 2010.

2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN

La demandante apeló la decisión del Tribunal por las siguientes razones:

Insistió en que el municipio de Tocancipá no cuantificó el beneficio real generado sobre el predio por la construcción de cada una de las obras que conforman el plan de obras y que, por esa misma circunstancia, no era posible verificar que la liquidación del tributo estuviera limitada al valor del beneficio.

Advirtió que la construcción de una obra pública no conlleva que, por ese solo hecho, el valor de los bienes ubicados en la zona de influencia se incremente. Que, por tanto, al municipio de Tocancipá le correspondía determinar el incremento y limitar, al valor así determinado, el cobro de la valorización.

Sostuvo que el Tribunal se limitó a verificar que se hubieran aplicado formalmente las normas que establecieron la contribución de valorización pero que no llevó a cabo un estudio de fondo para determinar si la construcción de las obras generó un incremento efectivo en el predio.

En el mismo sentido, reiteró que los actos controvertidos violaron los principios de equidad y justicia porque el municipio demandado no realizó una investigación sobre el beneficio concreto que la construcción de las obras generaba sobre el valor del bien objeto de la valorización en controversia.

Insistió en que, contrario a lo que decidió el Tribunal, por efecto de las obras, no se generó un mejor o mayor aprovechamiento del bien. Que tampoco se vio incrementado el valor del predio en las proporciones fijadas en los actos demandados, y que tampoco se mejoró la accesibilidad, pues antes de la construcción de las obras, el inmueble contaba con las vías de acceso necesarias para la correcta realización de la actividad a la que está destinado.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

2.5.1. De la parte demandante

Colpapel reiteró lo expuesto en el recurso de apelación.

2.5.2. De la parte demandada

El **municipio de Tocancipá** reiteró lo expuesto en la contestación de la demanda.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El Ministerio Público pidió que se confirmara la sentencia apelada.

Dijo que ninguna de las normas que regulan la contribución de valorización obligan al municipio a cuantificar el beneficio recibido sobre los predios. Además, dijo que la demandante no desvirtuó que el inmueble de su propiedad se encontrara en la zona de influencia de las obras.

Advirtió que de la Resolución 00011 del 24 de mayo de 2010 se desprende que el valor asignado como contribución de valorización obedeció a la liquidación de la contribución que forma parte del acto administrativo demandado. Que, igualmente, en la liquidación se obtuvo el valor de la contribución asignado en la Resolución 00011 de 2010, por valor de \$1.012.849.353, y se describieron los factores FGB1 (Factor Grado de Beneficio Def.) –predios ubicados entre 0 y 500 metros, medidos a partir del eje de la vía u obra y FEE18 (Factor de Destinación Económica Def.9)– destinados al funcionamiento de una gran industria según la definición legal para este tipo de actividad económica que a la fecha están en operación.

Dijo que los actos cuestionados no violaron los artículos 95 y 363 de la Constitución Política, porque la demandante partió de la hipótesis de un efecto neutro o negativo a su patrimonio en virtud de la realización de las obras financiadas con la contribución de valorización, que no se encuentra probado.

Por último, advirtió que no estaba probado que la contribución por valorización liquidada en los actos administrativos demandados fuera exorbitante, como lo afirmó la parte actora.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA

La Sala decide sobre la nulidad de la Resolución 00011 del 24 de mayo de 2010, *«por medio de la cual se asigna la contribución de valorización por beneficio local establecida en los acuerdos municipales 14 de 2009, 03 y*

04 de 2010» y de la Resolución 046 del 29 de diciembre de 2010, «por medio de la cual se resuelve recurso de reconsideración», expedidas por la Gerencia Financiera del municipio de Tocancipá.

3.1. Cuestión previa – impedimento manifestado por la magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto

La Magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto manifestó impedimento para conocer del presente proceso, con fundamento en el numeral 2º del artículo 141 del Código General del Proceso².

La Sala decide aceptar el impedimento, pues la señora magistrada conoció del proceso de la referencia en la primera instancia, pues fungió como ponente³ hasta que se reasignó el proceso al Magistrado José Antonio Molina, en virtud del Acuerdo PSAA12-9461 del 23 de mayo de 2012⁴. En consecuencia, queda separada del conocimiento del presente asunto.

3.2. PROBLEMA JURÍDICO

En concreto, y en los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, se decidirá si los actos administrativos son nulos por violación de los principios de justicia y equidad tributaria en tanto que el municipio de Tocancipá habría liquidado la contribución de valorización a cargo de la demandante sin tener en cuenta el beneficio realmente generado por la construcción de un conjunto de obras públicas.

La Sala advierte que, para decidir la presente controversia, adoptará las consideraciones que hizo al resolver casos análogos, en los que se discutió la asignación de la contribución de valorización que hizo el municipio de Tocancipá a ciertos predios, ordenada por el Acuerdo 14 de 2009⁵.

3.3. DE LA CONTRIBUCIÓN DE VALORIZACIÓN

² Son causales de recusación las siguientes:

(...)

2. Haber conocido del proceso o realizado cualquier actuación en instancia anterior, el juez, su cónyuge, compañero permanente o algunos de sus parientes indicados en el numeral precedente.

³ Suscribió el auto del 15 de julio de 2011, mediante el que requirió la constancia de notificación de los actos demandados, y el auto del 11 de noviembre de 2011, que admitió la demanda (Folios 78 y 140 y 141, respectivamente del cuaderno principal).

⁴ Folio 145 del cuaderno principal

⁵ Consejo de Estado, Sección Cuarta, sentencias del 22 de abril de 2015, expediente 250002327000201100138-01 (20064), CP Carmen Teresa Ortiz de Rodríguez y del 20 de febrero de 2017, expediente 250002327000201100241-01 (20415), CP Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

La Ley 25 de 1921, *«por la cual crea el impuesto de valorización»*, estableció el tributo en cuestión *«como una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local»*⁶.

Más tarde, el Decreto 868 de 1956, adoptado como ley de carácter permanente por medio de la Ley 141 de 1961, reguló el impuesto de valorización como un sistema fiscal especial para la financiación de planes de obras municipales bajo el principio del beneficio general, para lo cual estableció que su monto sería distribuido según diferentes categorías económicas y la capacidad de pago.

El citado Decreto dispuso que ciertos municipios podían establecer, reglamentar, distribuir y recaudar el impuesto de valorización para la ejecución de planes de obras, tanto en áreas rurales como urbanas, mediante un procedimiento especial de liquidación y distribución, con base en la capacidad económica de la tierra, establecida mediante coeficientes según su nivel o valor económico.

El Decreto 1604 de 1966⁷, *«Por el cual se dictan normas sobre valorización»*, convertido en disposición permanente por la Ley 48 de 1968, amplió el impuesto a todas las obras de interés público ejecutadas por la Nación, los departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los municipios o cualquiera otra entidad de derecho público *«que benefician a la propiedad inmueble»*.

Así, el Decreto 1604 de 1966 hizo extensiva la contribución de valorización a todas las entidades de derecho público y previó la posibilidad de financiar mediante dicho gravamen toda clase de obras de interés público.

La anterior regulación fue recogida en el Decreto Ley 1333 de 1986, ***«[P]or el cual se expide el Código de Régimen Municipal»***, en cuyo Título III se regula la contribución de valorización y señaló, en los

⁶ Artículo 3º.- Establécese el impuesto directo de valorización, consistente en una contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local, como limpia y canalización de ríos, construcción de diques para evitar inundaciones, desecación de lagos, pantanos y tierras anegadizas, regadíos y otras análogas, contribución destinada exclusivamente a atender los gastos que demanden dichas obras.

⁷ **ARTÍCULO 1º.** El impuesto de valorización, establecido por el artículo 3º de la Ley 25 de 1921 como una "contribución sobre las propiedades raíces que se benefician con la ejecución de obras de interés público local", se hace extensivo a todas las obras de interés público que ejecuten la Nación, los Departamentos, el Distrito Especial de Bogotá, los Municipios o cualquiera otra entidad de Derecho Público y que benefician a la propiedad inmueble, y en adelante se denominará exclusivamente contribución de valorización.

términos del artículo 2 del Decreto 1604 de 1996 que el establecimiento, la distribución y su recaudo le correspondía a la entidad a cuyo cargo esté la ejecución de las obras, así:

Artículo 235º.- El establecimiento, la distribución y el recaudo de la contribución de valorización se harán por la respectiva entidad Nacional, departamental o municipal que ejecuten las obras, y el ingreso se invertirá en la construcción de las mismas obras o en la ejecución de otras obras de interés público que se proyecten por la entidad correspondiente.

3.4. EL CASO CONCRETO

3.4.1. De la nulidad de los actos demandados por violación de los principios de justicia y equidad tributaria

Según la apelante, el plan de obras consiste en la ejecución de cuatro obras de distinto valor, ubicación, afectación y beneficio. Que, en consecuencia, el hecho generador de esta contribución no podía tomarse como un todo para realizar la distribución del tributo como si se tratara de unas obras que benefician por igual a todos los predios gravados.

La Sala observa que la zona de influencia de la contribución de valorización en el municipio de Tocancipá está definida en el artículo 11 del Acuerdo 05 de 2009⁸ 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

⁸ Estatuto de valorización del Municipio de Tocancipá.

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 de obras⁹. El artículo 13 *ibídem* determinó la zona de influencia de las obras con base en los estudios técnicos que elaboró la Oficina de Planeación Municipal, 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 fue definida como la extensión de superficie 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 encuentra ubicado el predio de la demandante, 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 siguientes¹⁰:

4.2 Beneficios del Camino del Medio

⁹ 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.

4. Construcción vía Pidedemonte costado nororiental a empalmar con la variante de la Vereda Canativa.

¹⁰ Folios 191 y 192 del cuaderno de antecedentes

Se han considerado como beneficios del proyecto los ahorros de costos operativos vehiculares y ahorros de tiempo de viaje que obtendrán los futuros usuarios de la vía, debido a las mejores condiciones de circulación. Asimismo, se consideran los beneficios de los usuarios de las vías urbanas en las que dejará de circular el tráfico interurbano de paso ya que tendrán menores niveles de congestión.

Para el Municipio de Tocancipá la construcción de la vía del Camino del Medio aportará en el desarrollo de la política de la administración para separar el tráfico según su caracterización, discriminando el tráfico pesado y liviano, transporte público y privado, lo que constituye conflictos ambientales, sociales, de seguridad y deterioro de las vías. Además de regular el tipo de transporte ya que las vías rurales presentan notable deterioro a causa de la sobrecarga de los vehículos.

La organización del transporte y la falta de adecuación vial y de espacio público hacen que se generen conflictos con el peatón, trayendo como consecuencias altos grados de accidentalidad.

La vía El 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 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 caso urbano, concentra un área de gran desarrollo industrial la cual se encontraría directamente beneficiada con la construcción de esta vía, ya que los camiones y tracto mulas que generalmente utilizan la Carretera Central del Norte para suplir las necesidades industriales del sector tendrían una alternativa de acceso tanto por el sur como por el norte del municipio.

La realización del proyecto de construcción de la vía Camino del Medio en esta primera etapa consta de la ampliación de la vía desde Colpapel hasta el inicio del Parque Industrial Germán García continuando con la construcción completa de la vía hasta la intersección de la variante de Tocancipá beneficiando a industriales tales como: Morteros S.A., Bavaria S.A., Totex S.A., CEN "Centro empresarial del norte", Bel Star S.A. "Ebel", Formaletas Metálicas "Foster" y el barrio Chicalá. Este beneficio se traduce en mayor conectividad de los predios, vía segura, con una sección transversal que garantizará la movilidad de camiones y tracto mulas, adecuada señalización, disponibilidad de andenes y ciclo rutas.

Además, la construcción de esta vía garantizará la consolidación del sector como industrial determinando condiciones favorables a los inversionistas y propietarios para que las ciudadelas industriales sean exitosas."

Así mismo, la Memoria Técnica concluye lo siguiente¹¹:

- *"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*

¹¹ Folios 194 y 195 del cuaderno de antecedentes.

movilizarse en bicicleta o a pie por ciclo rutas y andenes que protegen su integridad física.

• Las obras de urbanismo, paisajismo y espacio público en general agregan ornato a los sectores, mejoran la calidad de vida de los pobladores y transeúntes y al final generan una dinámica que se traduce en valorización económica de los predios de la zona de influencia y en incremento del bienestar general.

En consecuencia, la Sala considera que las obras viales realizadas reportan beneficio para todos los predios ubicados en la zona de influencia de las obras, entre estos, el predio 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.

3.4.2. De la nulidad de los actos acusados porque el municipio de Tocancipá liquidó la contribución de valorización sin tener en cuenta el grado de beneficio real

Según la parte actora, el municipio de Tocancipá gravó de manera ilegal y arbitraria los predios ubicados en la zona de influencia de las obras construidas, pues liquidó la contribución de valorización sin tener en cuenta el grado de beneficio real generado.

La Sala observa que el Acuerdo 14 de 2009 autorizó el cobro de la contribución de valorización para la construcción de un plan de obras en la zona que incluyó la «1. Construcción camino del medio desde Ebel hasta Colpapel» y la «4. Construcción vía Piedemonte costado Nororiental a empalmar con la Variante BTS Vereda Canavita»¹². El Acuerdo adoptó como método de distribución de la contribución, el de factores de beneficio, así¹³:

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

¹² Folio 117 del cuaderno principal.

¹³ Folios 118 y 119 del cuaderno principal.

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 de Tocancipá 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 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 Municipal de Tocancipá expidió el Acuerdo 4 del 29 de abril de 2010. El artículo 4 de dicha norma dispuso lo siguiente¹⁴:

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

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

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

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.

¹⁴ Folio 129 del cuaderno principal.

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 siguiente¹⁵:

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 ECONÓMICA – NOMBRE	FACTOR	DEFINICIÓN
FEE16	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_1	1,20	<i>Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 15,001 m2 y 20,00 m2</i>
FEE16_2	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_2	1,00	<i>Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 10,001 m2 y 15,000 m2</i>
FEE16_3	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_3	0,70	<i>Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 5,001 m2 y 10,000 m2</i>
FEE16_4	INDUSTRIA PEQUEÑA TIPO_4	0,40	<i>Predios destinados al funcionamiento de una pequeña industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, en predios con área entre 1 m2 y 5,000</i>

¹⁵ Folios 131 a 137 del cuaderno principal.

			m2
FEE17	INDUSTRIA MEDIANA	3,80	Predios destinados al funcionamiento de una mediana industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica.
FEE18	INDUSTRIA GRANDE TIPO_1	5,80	Predios destinados al funcionamiento de una gran industria de acuerdo con la definición legal para este tipo de actividad económica, que a la fecha se encuentran 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 encuentran en operación.

En cuanto al factor grado de beneficio, el mismo acuerdo precisó lo siguiente¹⁶:

CÓDIGO	FACTOR GRADO DE BENEFICIO – NOMBRE	FACTOR	DEFINICIÓN
FGB1	MAYOR	2.50	PREDIOS UBICADOS ENTRE 0 Y 500 METROS MEDIDOS A PARTIR DEL EJE DE LA VÍA U OBRA.
FGB2	MEDIO	1.50	PREDIOS UBICADOS ENTRE 501 Y 1.500 METROS, MEDIDOS A CADA LADO DEL EJE DE LA VÍA U OBRA.
FGB3	MENOR	1.00	PREDIOS UBICADOS DENTRO ENTRE 1.501 Y 2.500 METROS, MEDIDOS A CADA LADO DEL EJE DE LA VÍA U OBRA.
FGB4	MÍNIMO	0.80	PREDIOS UBICADOS ENTRE 2.501 METROS Y LOS LÍMITES DE LA ZONA DE INFLUENCIA, MEDIDOS A CADA LADO DEL EJE DE LA VÍA U OBRA.

Así, 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. Adicionalmente, el factor grado de beneficio tiene en cuenta la ubicación del predio en relación con la obra u obras ejecutadas.

Con base en el artículo 13 del Acuerdo 14 de 2009, que precisa los factores para determinar la zona de influencia, la Resolución 00011 del 24 de mayo de 2010, que asignó a la demandante la contribución de valorización por beneficio local discutida, delimitó la zona de influencia como el área geográfica hasta cuyos límites se extiende el beneficio generado por el plan de obras y cuya extensión superficiaria quedará así: «Casco Urbano, **Vereda Canavita**, Sector Buenos Aires, Vereda Verganzo, Sector Tibitoc, Sector Las Quintas y Polígono Minero»¹⁷.

Por lo tanto, no es cierto que el municipio de Tocancipá gravara el predio de la demandante conforme con un grado de beneficio artificioso e

¹⁶ 137 del cuaderno principal.

¹⁷ Folio 48 del cuaderno principal.

inexistente, ya que una cosa es la cercanía del predio con relación a la construcción del Camino del medio desde Ebel hasta Colpapel y la construcción Vía Piedemonte costado nororiental a empalmar con la variante BTS Vereda Canavita, y otra la distancia a las demás obras.

El municipio demandado se basó en el Plan de Ordenamiento Territorial, el estudio socioeconómico efectuado y los cruces de información de las bases de datos tanto catastrales como de industria y comercio, y determinó un factor de destinación económica «USOS INDUSTRIALES» con un factor de destinación de 5,80 y un grado de beneficio MAYOR con una tarifa factor grado de beneficio de 2,50.

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:

PRIMERO. DECLÁRASE fundado el impedimento manifestado por la señora Magistrada Stella Jeannette Carvajal Basto. En consecuencia, queda separada del conocimiento de este proceso.

SEGUNDO. CONFÍRMASE la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca del 15 de noviembre de 2013, en el contencioso de nulidad y restablecimiento del derecho iniciado por Colombiana Kimberly COLPAPEL S.A contra la U.A.E. DIAN.

Cópiese, notifíquese, comuníquese. Devuélvase al tribunal de origen. Cúmplase.

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

MILTON CHAVES GARCÍA

**JULIO ROBERTO PIZA
RODRÍGUEZ**

**JORGE OCTAVIO RAMÍREZ
RAMÍREZ**