

# **EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO Y SU INFLUENCIA RESPECTO DEL PAGO DE LA CONTRIBUCIÓN POR BENEFICIO LOCAL ACUERDO 180 DE 2005**

ANA ESPERANZA BARRERA GOMEZ\*

## **RESUMEN**

Se realizó un estudio acerca del impacto que tuvo el cobro de valorización Acuerdo 180 de 2005 Fase 1, los efectos que produjo la respuesta tardía o en determinados casos la no respuesta de los recursos de reconsideración interpuestos por los contribuyentes y que como consecuencia generaron supuestos silencios administrativos positivos, los cuales fueron solicitados por los contribuyentes afectados, acarreando para el estado innumerables demandas las cuales se encuentran en trámite y espera de sentencia por parte del Tribunal de Cundinamarca, es así, como se analiza las consecuencias que tiene el silencio administrativo positivo.

## **ABSTRACTS**

A study was conducted about the impact that the recovery charge, Agreement 180 - 2005 Phase I, the effects of the response was delayed or in some cases non-response of appeals for reconsideration filed by the taxpayer and as a result generated assumptions Positive administrative silence, which were requested by the affected taxpayers, the State carrying innumerable demands which are pending and awaiting trial by the Tribunal of Cundinamarca, so, as discussed the implications of administrative silence positive.

## **PALABRAS CLAVE**

Cobro de Valorización, Silencio Administrativo positivo y recurso de reconsideración.

## **KEY WORDS**

Recovery Charge, Positive administrative silence and reconsideration filed.

---

\* Abogada Especialista en Derecho Administrativo.

## INTRODUCCIÓN

El presente artículo, es el resultado de una investigación reflexiva de los problemas socio jurídicos, planteados en las siguientes preguntas ¿Son eficaces y eficientes los mecanismos que tienen los administrados para hacer cumplir los fines del Estado? ¿Se puede prescindir de su uso o de su aplicación cuando otorgue beneficios que posteriormente vulneren el derecho fundamental a la igualdad? ¿Hasta donde puede atribuírsele responsabilidad al operador judicial, si puede que el problema tenga origen en otra rama del poder publico?.

Los recursos que pueden interponer los ciudadanos como es el de reconsideración y los motivos que tiene la administración para abstenerse de dar respuesta oportuna a los mismos, sus respectivos recursos y consecuencias, de igual forma, las acciones correspondientes así como el sentido de los fallos, esto es, si prospera o no la sanción que la ley le impone a la administración como consecuencia de su omisión, abstención o ineficacia; el objetivo por su parte, es una crítica de la aplicación y eficacia de la figura denominada silencio administrativo positivo, al igual que valorar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado y enmarcar los graves daños que produce la improvisación de la actividad legislativa en Colombia, su procedencia teniendo como base el Acuerdo 180 de 2005 Fase 1.

La hipótesis se formula así: el Estado entendido como un sistema que se propone fortalecer servicios y garantizar derechos considerados esenciales para mantener el nivel de vida necesario para participar como miembro pleno en la sociedad, tiene la obligación de cumplir con su fin último y por lo tanto debería resarcir los daños a quienes resulten afectados por su omisión. Los resultados de este estudio, se obtuvieron de la revisión de jurisprudencia, la Doctrina y las leyes procedentes, que ha avanzado ampliamente en ese campo, también en los casos normativos en donde se señala la ocurrencia de este fenómeno y las acciones contenciosas que se instauran ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa lo que constituye un problema mas, que se suma a la larga lista que esta situación genera.

El método se representa en la investigación, la cual incluye dos etapas; la primera plantea un análisis jurisprudencial, doctrinal y legal, respecto de la valorización y el silencio administrativo positivo, como es su procedencia e interpretación, conjuntamente como opera el beneficio que supuestamente traen a la ciudadanía y a la administración, en la segunda etapa se realiza una crítica a la hipótesis planteada, la manera en que afecta a la población colombiana, al patrimonio estatal, buscando concienciar a los lectores y al legislador del grave daño que generan esta figura sin analizar profundamente en cada caso, además de no proceder regularmente y prestarse para interpretaciones ambiguas, como

de los funcionarios de la administración quienes se pronuncian inicialmente y el desgaste del aparato jurisdiccional.

## **LA CONTRIBUCIÓN Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO POSITIVO**

La contribución de valorización<sup>1</sup> Acuerdo 180 de 2005 Fase I, se creo debido a la necesidad de recaudar recursos suficientes para construir obras como parques, puentes peatonales o vehiculares, intersecciones viales, andenes, túneles, pasos a nivel o glorietas, calles, puentes y avenidas, para la ciudad de Bogota D.C., este cobro recae sobre los predios que se encuentran dentro de las zonas de influencia<sup>2</sup> y grupo especificados en la Memoria Técnica Acuerdo 180 de 2005, se asigna una resolución por cada zona de influencia y grupo específico, presentado como consecuencia que recaigan una o mas resoluciones de asignación de la contribución sobre un mismo predio, por encontrarse en zonas de influencia diferentes y debe ser pagado por el propietario o el poseedor según sea el caso<sup>3</sup>, considerándose que el cobro puede hacerse antes durante o después de la obra<sup>4</sup>.

La asignación del cobro de valorización<sup>5</sup> se realizo con base en los factores de asignación propios de los predios<sup>6</sup> objeto del cobro, como son los de uso y pisos

---

<sup>1</sup> LEGIS. Constitución Política de Colombia. de 1991, Bogotá, 1993 P. 540 artículo 317 inciso 1 “Es un gravamen especial que recae sobre la propiedad inmueble y que puede ser exigido no solo por los municipios sino por la Nación o por cualquier otro órgano publico que realice una obra de beneficio social y que redunde en un incremento de la propiedad inmueble (...)”

<sup>2</sup> URIBE P. Roberto. La Contribución por Valorización Teoría y Practica, Bogotá. Legis S.A. 2001. p 18.

<sup>3</sup> CORTE CONSTITUCIONAL Sentencia C-495 de 1998. “La contribución de valorización no es un impuesto porque no grava por general a todas las personas, sino un sector de la población que ésta representado por los propietarios o poseedores de inmuebles que se benefician, en mayor o menor grado, con la ejecución de una obra publica”

<sup>4</sup> ACUERDO 7 DE 1987. Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. 29 de mayo de 1987. artículo 89 “Por el cual se adopta el estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogota”, establece que “La contribución de valorización se puede imponer y hacer efectiva, antes de iniciar la obra o conjunto de obras, en el curso de su ejecución o una vez concluidas (...)”

<sup>5</sup> DECRETO 1421 DE 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá Diario Oficial. Año CXXIX. N. 40958. 22, Julio, 1993. P. artículo.157.- Corresponde al Concejo establecer la contribución de valorización por beneficio local o general; determinar los sistemas o métodos para definir los costos y beneficios de las obras o fijar el monto de las sumas que se pueden distribuir a título de valorización y como recuperación de tales costos y la forma de hacer su reparto. Su distribución puede hacerse sobre la generalidad de los predios urbanos o suburbanos del Distrito o sobre parte de ellos. La liquidación y recaudo puede efectuarse antes, durante o después de la ejecución de las obras.

que fueron tomados del Censo predial efectuado por el IDU en el año 2007 y el nivel geoeconómico y el área del terreno del predio de la base predial suministrada por la Unidad Administrativa Especial de Catastro Distrital UAECD, el estrato socioeconómico de la información suministrada por la Secretaria Distrital de Planeación SDP, y el grado de beneficio de acuerdo a la distancia del predio a la obra o grupo de obras.

Para dar cumplimiento a esta disposición el Instituto de Desarrollo Urbano envía las respectivas cuentas de cobro, coetáneamente con cada una de las resoluciones que recaen sobre el predio y a partir de la entrega efectiva<sup>7</sup>, el contribuyente cuenta con 2 meses para interponer recurso de reconsideración si así lo considera, si efectivamente el contribuyente del predio interpone recurso de reconsideración<sup>8</sup>, debe acreditar la calidad de propietario o poseedor, teniendo la posibilidad de hacerlo en nombre propio o por intermedio de abogado titulado, en el recurso presentado debe exponer los motivos de inconformidad, además, de presentar y solicitar las pruebas que crea convenientes, a partir de la presentación en debida forma del recurso<sup>9</sup> empieza a correr el termino de 1 año para que el IDU de respuesta a las pretensiones del recurrente.

---

La contribución de valorización por beneficio general únicamente se puede decretar para financiar la construcción y recuperación de vías y no se puede decretar suma superior al 50% de los ingresos corrientes del Distrito recaudados en el año anterior al inicio de su cobro.

<sup>6</sup> FERNANDEZ C. Alberto. La Contribución de Valorización en Colombia, Bogotá, Temis, 2ª edición. P. 204.

<sup>7</sup> RESOLUCIÓN 5993 DE 2007. Por la cual se fijan políticas de recaudo y formas de pago para la Fase I de la Contribución de Valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005 expedido por el Concejo de Bogotá D.C. Registro Distrital 3884 de noviembre 29 de 2007, artículo 2.

<sup>8</sup> ACUERDO 180 DE 2005. Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras. 20 de octubre de 2005. artículo 15 “En lo que compete a la notificación, discusión del acto administrativo de asignación de la contribución de valorización, cobro y recaudo, se aplicará lo establecido en el Decreto Distrital 807 de 1993 y las normas que lo adicionen, modifiquen o aclaren(...)”.

<sup>9</sup> DECRETO 2503 de 1987. Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.168, de 30 de diciembre de 1987. ARTICULO 81. Requisitos del recurso de reconsideración y de reposición. El recurso de reconsideración o reposición deberá cumplir con los siguientes requisitos:

- a) Que se formule por escrito con expresión concreta de los motivos de inconformidad.
- b) Que se interponga dentro de la oportunidad legal.
- c) Que se interponga directamente por el contribuyente, responsable, agente retenedor o declarante, o se acredite la personería si quien lo interpone actúa como apoderado o representante. Cuando se trate de agente oficioso, la persona por quien obra, ratificará la actuación del agente dentro del término de dos (2) meses, contados a partir de la notificación del autor de admisión del recurso; si no hubiere ratificación, se entenderá que el recurso no se presentó en debida forma y se revocará el auto admisorio.

Para estos efectos únicamente los abogados podrán actuar como agentes oficiosos.

Si el Instituto de Desarrollo Urbano, no responde el recurso de reconsideración dentro del término señalado en la norma, se configura el silencio administrativo positivo<sup>10</sup>, se declara de forma favorable las peticiones hechas por el usuario en el respectivo recurso de reconsideración, cumpliendo con lo estipulado pro el silencio administrativo positivo<sup>11</sup>,El silencio administrativo positivo genera un acto

---

d) Que se acredite el pago de la liquidación privada objeto de discusión, cuando el recurso se interponga contra una liquidación de revisión o de corrección aritmética.

PARAGRAFO 1o. Para recurrir la sanción por libros, por no llevarlos o no exhibirlos, se requiere que el sancionado demuestre que ha empezado a llevarlos o que dichos libros existen y cumplen con las disposiciones vigentes. No obstante, el hecho de presentarlos o empezar a llevarlos, no invalida la sanción impuesta.

PARAGRAFO 2o. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 71 de la Ley 52 de 1977, no será necesario presentar personalmente ante la Administración, el memorial del recurso y los poderes cuando las firmas de quienes los suscriben estén autenticada.

<sup>10</sup> DECRETO 2503 DE 1987. ibídem. Artículo 83. Silencio Administrativo Positivo. Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 54 del presente Decreto, la Administración de Impuestos tendrá un (1) año para resolver los recursos de reconsideración o reposición, contado a partir de su interposición en debida forma. Si transcurrido dicho lapso no se ha resuelto, se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso la Administración de oficio o a petición de parte, así lo declarará.(...)”

DECRETO 624 DE 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales Diario Oficial 38756 de Marzo 30 de 1989. Estatuto Tributario Nacional actualmente vigente. Artículo 734 “Silencio Administrativo. Si transcurrido el término señalado en el artículo 732, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, el recurso no se ha resuelto , se entenderá fallado a favor del recurrente, en cuyo caso, la administración, de oficio o a petición de parte, así lo declarará ”

<sup>11</sup> LEGIS. CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Bogotá D.C. 2004 p. 23 “ARTÍCULO 41. Solamente en los casos expresamente previstos en disposiciones especiales, el silencio de la administración equivale a decisión positiva.

Se entiende que los términos para decidir comienzan a contarse a partir del día en que se inició la actuación. El acto positivo presunto podrá ser objeto de revocatoria directa en las condiciones que señalan los artículos 71, 73 y 74.”

“Artículo 42. La persona que se hallare en las condiciones previstas en las disposiciones legales que establecen el beneficio del silencio administrativo positivo, protocolizará la constancia o copia de que trata el artículo 5º, junto con su declaración jurada de no haberle sido notificada una decisión dentro del término previsto.

La escritura y sus copias producirá (sic) todos los efectos legales de la decisión favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así.

Para efectos de la protocolización de los documentos de que trata este artículo se entenderá que ellos carecen de valor económico.

administrativo presunto<sup>12</sup>, en el se reconocen derechos y así la administración de respuesta a lo solicitado después del término que se le da para responder, y esta se manifiesta por medio de un acto posterior extemporáneo contrario al acto presunto, el ciudadano puede interponer recursos, contra este nuevo acto y no por éste nuevo ejercicio, pierde eficacia el acto presunto que se generó con el silencio administrativo positivo<sup>13</sup>.

En caso que el término de un año no sea suficiente para dar una respuesta, la ley otorga la facultada de suspender el término para practicar una inspección tributaria,<sup>14</sup> como fue el caso puntual respecto del Acuerdo 180 de 2005 Fase I, Bogotá, en las Localidades de Engativa y Fontibón; puede darse a solicitud de las partes y el término se podrá suspender hasta por 3 meses, la cual debe ser debidamente notificada para que surta efecto y se de efectivamente la suspensión, para prevenir la configuración del silencio administrativo positivo.

Superados los términos para que la administración expida la respuesta a la solicitud hecha por el quejoso y en el caso que ésta no se genere efectivamente lo cual incluye la notificación, se da el silencio administrativo positivo, por lo tanto la administración deberá declararlo oficiosamente a favor de las pretensiones del contribuyente o lo podrá solicitar el ciudadano a petición de parte<sup>15</sup>, pero para establecer cuándo nace una Obligación Tributaria, es necesario identificar el momento y las responsabilidades generadas en la norma legal originaria, la cual establece las circunstancias propias que involucran a la persona en el deber de tributar.

---

<sup>12</sup> PENAGOS Gustavo. El Silencio Administrativo. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santafé de Bogotá D.C. Colombia. 1997. P 231

<sup>13</sup> LEGIS. CÓDIGO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Bogotá D.C. 2004 P. 71 y 73 arts. 69 y 73 “con el consentimiento expreso y escrito del titular o cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley, no esté conforme o atente contra el interés público o social, se cause agravio injustificado a una persona o fuere evidente que el acto ocurrió por medios ilegales”

<sup>14</sup> DECRETO DISTRITAL 807 de 1993 Artículo 104. Recurso de Reconsideración. Sin perjuicio de lo dispuesto en normas especiales del presente Decreto y en aquellas normas del Estatuto Tributario a las cuales se remiten sus disposiciones, contra las liquidaciones oficiales, las resoluciones que aplican sanciones y demás actos producidos por la administración tributaria distrital, procede el recurso de reconsideración el cual se someterá a lo regulado por los artículos, 702, 722 a 725, 729 a 733 del Estatuto Tributario Nacional.

Parágrafo.- Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 733 del Estatuto Tributario Nacional, el término para resolver el recurso también se suspenderá cuando se decreta la práctica de otras pruebas, caso en el cual la suspensión operará por el término único de noventa días contados a partir de la fecha en que se decreta la primera prueba.

<sup>15</sup> LEY 9ª DE 1983. artículo 100, “Decreto 2503 de 1987 unifico el procedimiento de los recursos para todos los tributos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales”

Los ciudadanos colombianos tienen un compromiso con el Estado y el cual obtiene gran parte de su presupuesto de los impuestos, sin los cuales no podría sostenerse, ni brindar la posibilidad de satisfacer las necesidades y la prestación del servicio público a la comunidad. El fundamento o el respaldo legal de la imposición y de los tributos se encuentran consagrados en la Constitución Política pues en el Título XII se consagra el Régimen Económico y de Hacienda Pública y en su artículo 338 asigna al Congreso, a las Asambleas Departamentales y a los Consejos Distritales y Municipales, la facultad de imponer contribuciones fiscales y parafiscales en el tiempo de paz: así mismo, sólo ellas podrán fijar en forma directa los sujetos activos y pasivos, los hechos, las bases gravables y las tarifas de los impuestos; el Estatuto Tributario a nivel nacional o Decreto Extraordinario 624 de 1989 y algunos Estatutos Tributarios de los entes territoriales, establecen como criterio general, que la obligación tributaria sustancial se origina al realizarse el o los presupuestos previstos en la ley como generadores del impuesto y tiene como objeto el pago del tributo. Lo anterior significa que con relación a cada uno de los impuestos establecidos por la ley a nivel Nacional, Departamental o Municipal, se sucede de hechos que la misma ley prevé cuya aparición da origen simultáneo al nacimiento propiamente dicho de la obligación tributaria.

La obligación se origina en la voluntad unilateral y el poder de imperio del Estado como Sujeto Activo, para solicitar el pago del tributo al contribuyente o Sujeto Pasivo. Estos tributos son de diferente índole de acuerdo a criterios relacionados con los ingresos de las personas, su patrimonio, su actividad industrial, comercial o de servicios y a ganancias eventuales o extraordinarias, La figura del silencio administrativo positivo, fue creada con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos del común respecto de la negligencia del estado en las respuestas de las peticiones, “Es así como en un estado de derecho, las peticiones de los administrados se deben resolver y no quedar en el silencio negligente de la administración”<sup>16</sup>.

La procedibilidad del silencio administrativo positivo de acuerdo a lo consagrado en el ordenamiento jurídico y si esta no es contradictoria con los postulados del artículo 2 de la Carta Política<sup>17</sup>, para reclamar la existencia de un acto administrativo y por ende el restablecimiento del derecho, responsabilidad atribuible al Estado y sus agentes en las diferentes entidades pues es bien sabido que tal conducta constituye falta disciplinaria.

---

<sup>16</sup> PENAGOS, Gustavo, Via Gubernativa, 3 ED, Ediciones Doctrina y ley Ltda., 2005, Pág. 213.

<sup>17</sup> Constitución Política de Colombia de 1991. ibídem. “Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.”

Cualquiera que sea la definición que se otorgue a este fenómeno jurídico, el factor común y determinante siempre resulta siendo el mismo; el Estado, la administración no está cumpliendo con los fines para los cuáles fue creado o mejor aún que son su razón de ser, la aplicación de la norma creadora del silencio administrativo positivo crea una conducta que cae en una flagrante violación a los principios que integran el ya conocido concepto de Estado Social de Derecho lo que arroja como resultado un extenso, dispendioso y desgastador proceso administrativo y posteriormente judicial que terminará resolviendo lo que inicialmente solicitó, pero después de un largo tiempo indeterminado, queda la pregunta de quien pagaría estos gravámenes si el contribuyente, el funcionario público o la administración.<sup>18</sup>

El silencio administrativo positivo, procede en los casos expresamente previstos en la ley, esta disposición indica que si la administración no responde una petición que cumple con los requisitos legales dentro de los términos determinados en la norma, se genera una sanción de la cual se infiere que son favorables las peticiones del ciudadano, siendo así, los efectos que producen la aceptación de las pretensiones de los recursos de reconsideración<sup>19</sup> que los ciudadanos bogotanos interpusieron respecto del cobro de valorización por beneficio local Acuerdo 180 de 2005 Fase I, serían contraproducente para el patrimonio de Estado, ya que en la mayoría de recursos se solicito que no se realizara el respectivo cobro, generando la duda de si el silencio administrativo positivo se genera y se favorecen las peticiones la persona no estaría obligada a pagar la contribución.

Pero cuales son los resultados del silencio administrativo positivo, es evidente que es insuficiente su regulación y vaga su interpretación, puesto que por una parte se creo para proteger los derechos de los ciudadanos, pero no cumple con los fines para los cuales fue prevista, acarreado una serie de situaciones y consecuencias

---

<sup>18</sup> RODRIGUEZ Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Bogotá. Temis. 10ª edición. P. 157. "la acción de repetición es una acción civil de carácter patrimonial que deberá ejercerse en contra de los sujetos mencionados cuando, como consecuencia de su conducta dolosa o gravemente culposa, hayan dado lugar al reconocimiento de una indemnización por parte del estado, proveniente de una condena, conciliación u otra forma de indemnización de conflicto"

<sup>19</sup> Decreto 2503 de 1987. ibídem. artículo 80. Recursos de Reconsideración y Reposición. Contra las liquidaciones oficiales y resoluciones impongan sanciones en relación con los impuestos administrados por la Dirección General de Impuestos Nacionales, procede el recurso de reconsideración.

El recurso de reconsideración deberá interponerse ante la Oficina de Recursos Tributarios de la Administración de Impuestos que hubiere practicado el acto respectivo dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación del mismo.

Cuando la liquidación, sanción o acto de determinación oficial del tributo, haya sido proferido por el Administrador de Impuestos o sus delegados, procederá el recurso de reposición ante el Administrador o los funcionarios delegados para el efecto, el cual deberá interponerse dentro de los dos (2) meses siguientes a su notificación.



jurídicas gravísimas, como los son, la inobservancia de los principios legales y constitucionales, violación a derechos fundamentales como la igualdad y sin hablar de la injustificada carga jurisdiccional que ello provoca, lo que confirma el planteamiento inicial de este escrito, esta figura propende por la eficacia de los fines del estado?.

El proceso administrativo, tal y como se concibe en el Código Contencioso Administrativo Colombiano, no ésta siendo eficaz para la protección de los derechos de los administrados, por que los términos que en el se consagran no se cumplen en la realidad; tampoco se cumplen los objetivos y mucho menos se respetan los principios a los cuales debe estar sometida toda actuación administrativa, en el caso de las peticiones, se establece un termino para su contestación y se observa a través del esquema del proceso, que ello no se da de esta manera, puesto que la petición se resuelve en mayor tiempo o lo que es peor, nunca se resuelve, obligando al peticionario a utilizar otro mecanismos de protección de sus derechos como la acción de tutela, lo cual ha implicado para el ciudadano, mas costos en términos de tiempo, para la administración la perdida de credibilidad en la consecución de los fines y para el actuar judicial congestión en sus despachos.

Como ya se ha hecho un recuento del silencio administrativo positivo y de la valorización, a continuación se ilustra mediante un ejemplo: El señor Pablo Pérez interpuso Recurso de Reconsideración ante el Instituto de Desarrollo Urbano el día 01 de febrero de 2008, en el que solicitó, no se realizara el cobro de valorización por benéfico local Acuerdo 180 de 2001 Fase I. por no encontrar garantías en la construcción de las obras prometidas en las respectivas resoluciones de asignación, además de no explicarse en ninguna parte de dónde se sacaron los factores de conversión los cuales se necesitan para aplicar la formula matemática de que trata la Memoria técnica de dicho Acuerdo, recurso que fue resuelto por medio de la Resolución 1234 del 01 de marzo de 2009, la cual se notificó personalmente el día 05 de marzo de 2009, es decir, mas de un año después de interpuesto el recurso, por este motivo el contribuyente solicitó el cumplimiento del Silencio Administrativo Positivo por cumplirse según el las condiciones para que este se generara.

Al configurarse el silencio administrativo positivo tendría que ser favorable a las peticiones del contribuyente, pero entonces se estaría desconociendo por completo su obligación legal, nuestra Constitución Política, a través del capítulo denominado "De Los Deberes y Obligaciones" de los ciudadanos, estableció que el ejercicio de estos derechos y de sus libertades implicaba una serie de responsabilidades, por lo que dentro de los deberes de los ciudadanos, incorporó en el numeral 9º del artículo 95 de la Carta, el de "Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de los conceptos de justicia y equidad". Lo anterior constituye uno de los soportes de orden constitucional del cobro de la contribución de valorización, al igual, que el deber ciudadano de soportar las cargas públicas.

El artículo 1º del Acuerdo 7 de 1987, definió la contribución de valorización como “un gravamen real sobre las propiedades inmuebles, sujeto a registro destinado a la construcción de una obra, plan o conjunto de obras de interés público que se impone a los propietarios o poseedores de aquellos bienes inmuebles que se benefician con la ejecución de las obras”, por lo que a efecto de su asignación, se tuvieron en cuenta características del bien, tales como: área de terreno (variable base), estrato, nivel geoeconómico, densidad o pisos, explotación económica o uso y grado de beneficio, tal como lo dispuso el artículo 7º del Acuerdo 180 de 2005.

No obstante lo anterior y a fin de cumplir con principios de justicia y equidad, el IDU contrató un estudio realizado en ejecución del Contrato DTA-C-916 de 2005, cuyo objeto es: “Evaluar a través de los resultados y las bases de datos del estudio de capacidad de pago de los hogares de Bogotá D.C., frente al cobro de valorización con beneficio local...” que permitió establecer las tarifas que los ciudadanos de Bogotá podían asumir para el pago de la contribución.

El Instituto de Desarrollo Urbano, para realizar la asignación de la contribución, atendió las características de los predios gravados y en aras de garantizar los principios constitucionales de equidad, justicia e igualdad, se apoyó en el estudio socioeconómico mencionado.

La asignación de la contribución se hizo conforme con lo establecido por las normas citadas, por lo que forzoso resulta concluir que la petición del contribuyente atenta contra la Constitución Política, las normas preestablecidas, entonces como el Silencio Administrativo Positivo que se configuraría en este caso en concreto puede volver favorables las peticiones del usuario y se excluyan sus deberes tributarios, como podría el Silencio Administrativo Positivo desconocer los derechos de los ciudadanos colombianos, a este respecto, ha de advertirse que de conformidad con el artículo 95, numeral 9 de la Constitución Política, es deber de todo ciudadano, “contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad”. A su vez, el artículo 363 de la Constitución Política, preceptúa que “el sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad”, principios que fundan el marco general que orienta la imposición de las cargas fiscales por las cuales el Estado obtiene los recursos necesarios para su conservación y funcionamiento.

El dar cumplimiento al Silencio Administrativo Positivo que nos ocupa, vulneraría el principio de equidad horizontal y vertical, puesto que los factores de cada atributo están diseñados para imponer una mayor carga tributaria a quienes poseen predios de mejores condiciones y una menor carga impositiva a quienes posean predios con atributos y factores de liquidación menores, respetando así el principio de equidad vertical, contenidos en el principio de progresividad, entonces, solo con el simple hecho del incumplimiento al término previsto para dar respuesta al Recurso de reconsideración, se está retirando la carga del gravamen del pago de

la Contribución por Beneficio Local Acuerdo 180 de 2005, no se puede en ningún momento pensar que esto es equitativo y justo para con los contribuyentes que si realizaron el pago juiciosamente.

Si bien es cierto, que la contribución de valorización debe regirse sobre los principios tributarios constitucionales de equidad, eficiencia y progresividad, los mismos deben aplicarse e interpretarse teniendo en cuenta la naturaleza y características de la contribución por tal razón deben ser valorados de esa manera, y no aplicando una figura que es perjudicial para el patrimonio publico, injusta con los contribuyentes asimismo el dar cumplimiento al Silencio Administrativo Positivo en el caso en concreto atenta contra los fines del Estado.

Los servidores públicos y los particulares expresamente autorizados por la ley tiene la responsabilidad de cumplir con el ejercicio de la función administrativa a cabalidad, como es la de dar respuesta oportuna al recurso de reconsideración, de lo contrario le acarreará si el proceso lo falla así, una responsabilidad disciplinaria, en cambio, en la responsabilidad estatal propiamente dicha, el Estado tiene la obligación de responder patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, bien sea por una conducta activa (actos y operaciones administrativos) como con su conducta pasiva (omisiones), en este caso específico no es que se busque que el Estado no responda por sus errores, sino que se encuentre un equilibrio y se responsabilice puntualmente al funcionario que incurra en el incumplimiento y no cause un detrimento al patrimonio estatal.

Se debe separar la responsabilidad pecuniaria que tiene el contribuyente respecto del pago de los gravámenes a los que esta obligado como ciudadano, de la responsabilidad disciplinaria que recae contra los funcionarios y Entidad, cuando estos no cumplan con la obligación legal de contestar dentro de los términos previstos los Recursos de Reconsideración, siendo así, la configuración del Silencio Administrativo Positivo no debe ser una causal que exima de responsabilidad al contribuyente del pago de la Contribución de Valorización Por Beneficio Local, atentando de manera palpable contra el derecho a la igualdad y equidad social, al que tenemos derecho todos.

Por ultimo, el Tribunal de Cundinamarca, se ha pronunciado, respecto a la solicitud del silencio administrativo positivo<sup>20</sup>, donde señala que no prospera el silencio administrativo positivo en la valorización, arguyendo que en materia de la contribución de valorización distrital, expresamente no se hizo referencia al silencio administrativo positivo y por el contrario en el Acuerdo 7 de 1987, artículo 87. dice *“que cuando no se resuelve oportunamente el recurso se entenderá que la decisión es negativa”*, ahora bien, se evidencia que la interpretación de la norma se quedo corta, ya que con la lectura juiciosa del mencionado acuerdo se deduce visiblemente que se refiere es al recurso de reposición, que se puede interponer

---

<sup>20</sup> TRIBUNAL DE CUNDINAMARCA. Sección Tercera. Expediente 250023270002009-00105-01 - 06/07/10.

respecto del auto de inadmisión del recurso de reconsideración, y que nada tiene que ver con el silencio administrativo positivo el cual si procese contra la no respuesta del recurso de reconsideración, como notoriamente lo muestra la norma. Entonces, en donde queda la hermenéutica jurídica?; El pronunciamiento del Tribunal, no tiene suficientes bases jurídicas para tal apreciación, desconociendo por completo toda la normatividad del recurso de reconsideración, evidenciado cada vez más la necesidad de una legislación específica para que no se preste a errores y se no perjudique tanto a la ciudadanía como al Estado en general.

## **CONCLUSIÓN**

1. Los administrados tienen mecanismos para hacer cumplir los fines del Estado, uno de ellos, es el silencio administrativo positivo, que se presenta cuando la administración no ha dado respuesta a un recurso de reconsideración dentro del término otorgado por la norma, y si no se adelantado una Inspección tributaria, en la que se aumentaría el plazo hasta por 90 días, según lo expuesto en el presente artículo, por lo que queda claro que es una herramienta que en el deber ser, propende por los derechos de los contribuyentes obligando a la administración a cumplir con los requerimientos solicitados.
2. La hermenéutica jurídica debe propender por la ponderación de los principios; siendo así, el interés general debe prevalecer respecto al pago de los gravámenes, pues el desconocimiento de las obligaciones tributarias genera desigualdad ciudadana, siendo necesario la ponderación de los principios. Las normas deben ser aplicadas para cumplir los fines del Estado, no para generar detrimento al patrimonio de éste, el ciudadano requiere que la administración de respuesta efectiva y concreta a sus peticiones ya sea positivas o negativas, lo mínimo que se requiere es la respuesta oportuna,
3. El pago de la contribución respecto las características propias de cada uno de los inmuebles, es obligatorio y ha sido asignado de manera equitativa, cumpliendo con el principio de la igualdad, donde el ciudadano al obtener un beneficio, debe cumplir con los pagos de los gravámenes, como es la valorización de su predio; queda demostrado que el silencio administrativo positivo, tal como se configura en la actualidad no es el indicado, respecto del incumplimiento o demora por parte de la administración en la respuesta al recurso de reconsideración por lo que es necesario que la Rama Legislativa se pronuncie ante estos temas actuales del silencio administrativo en la valorización.

4. El silencio administrativo positivo, debe ser entendido como una sanción a los funcionarios y entidades que incumplan con sus deberes y mandatos legales, por lo cual el departamento control interno o quien haga sus veces dentro de la entidad, debe vigilar el cumplimiento de los lineamientos y parámetros para los cuales son contratados los funcionarios públicos, entre los que se encuentran, contestar las peticiones de los ciudadanos y de no ser así deben ser sancionados con la mayor severidad y así evitar inconvenientes posteriores y la generación de silencios administrativos positivos que perjudiquen al Estado y en consecuencia a todo el pueblo.
  
5. El derecho por ser ciencia, debe estar en constante evolución, por lo tanto, se debe investigar y corregir los errores que vayan en contra del querer del estado y de la ciudadanía, para así lograr un Estado Social de Derecho, no solo en el papel sino en la realidad nacional, es por esto que se requiere urgentemente una reforma normativa en la que se creen mecanismos reales en los que forjen el cumplimiento de las obligaciones del estado y sus funcionarios, respecto a la respuesta pronta y efectiva a las solicitudes de los ciudadanos.

## BIBLIOGRAFÍA

LEGIS. Constitución Política de Colombia de 1991, Bogotá, 1993.

LEGIS. Código Contencioso Administrativo. Bogotá D.C. 2004.

[HTTP://WWW.DMSJURIDICA.COM](http://www.dmsjuridica.com). LEY 9ª de 1983. Por la cual se expiden normas fiscales relacionadas con los Impuestos de Renta y Complementados, aduanas, ventas y timbre nacional, se fijan mas tarifas y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D. E. Junio 15 de 1983.

[HTTP://WWW.ENVIGADO.GOV.CO](http://www.envigado.gov.co). DECRETO 2503 DE 1987. Por el cual se dictan normas para el efectivo control, recaudo, cobro, determinación y discusión de los impuestos que administra la Dirección General de Impuestos Nacionales. Diario Oficial No. 38.168, de 30 de diciembre de 1987.

[HTTP://WWW.ALCALDIABOGOTA.GOV.CO](http://www.alcaldiabogota.gov.co). DECRETO 624 DE 1989, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales Diario Oficial 38756 de Marzo 30 de 1989.

[HTTP://WWW.ALCALDIABOGOTA.GOV.CO](http://www.alcaldiabogota.gov.co). DECRETO DISTRITAL 807 DE 1993. Por el cual se armonizan el procedimiento y la administración de los

tributos distritales con el Estatuto Tributario Nacional y de dictan otras disposiciones. Registro Distrital 815 del 20 de diciembre de 1993.

[HTTP://WWW.ALCALDIABOGOTA.GOV.CO](http://www.alcaldiabogota.gov.co). DECRETO 1421 DE 1993 Por el cual se dicta el régimen especial para el Distrito Capital de Santa Fe de Bogotá Diario Oficial. Año CXXIX. N. 40958. 22, Julio, 1993. P. 1.

[HTTP://WWW.ALCALDIABOGOTA.GOV.CO](http://www.alcaldiabogota.gov.co). ACUERDO 7 DE 1987. Por el cual se adopta el Estatuto de Valorización del Distrito Especial de Bogotá. 29 de mayo de 1987.

[HTTP://VALORIZACION.IDU.GOV.CO](http://valorizacion.idu.gov.co). ACUERDO 180 DE 2005. Por el cual se autoriza el cobro de una Contribución de Valorización por Beneficio Local para la construcción de un Plan de obras. 20 de octubre de 2005.

[HTTP://WWW.ALCALDIABOGOTA.GOV.CO](http://www.alcaldiabogota.gov.co). RESOLUCIÓN 5993 DE 2007. Por la cual se fijan políticas de recaudo y formas de pago para la Fase I de la Contribución de Valorización establecida en el Acuerdo 180 de 2005 expedido por el Concejo de Bogotá D.C. Registro Distrital 3884 de noviembre 29 de 2007.

[HTTP://WWW.CORTECONSTITUCIONAL.GOV.CO](http://www.corteconstitucional.gov.co).CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-495 de 1998 Demanda de inconstitucionalidad.

DOCUMENTO INÉDITO. TRIBUNAL DE CUNDINAMARCA. Sección Tercera. Expediente 250023270002009-00105-01/06/07/10

PENAGOS Gustavo, Via Gubernativa, 3ª Edición Edicions Doctrina y ley Ltda. 2005.

PENAGOS Gustavo. El Silencio Administrativo. Ediciones Doctrina y Ley Ltda. Santafe de Bogotá D.C. Colombia. 1997.

RODRIGUEZ Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Bogotá. Temis. 10ª edición.

FERNANDEZ C. Alberto. La Contribución de Valorización en Colombia, Bogotá, Temis, 2ª edición.

URIBE P. Roberto. La Contribución por Valorización Teoría y Practica, Bogotá. Legis S.A. 2001.

**anaesperanzabarrera@hotmail.com**  
**ANA ESPERANZA BARRERA GOMEZ**  
**C.C 52353476 de Bogotá D.C**

## **DATOS PERSONALES**

Nombre: Ana Esperanza Barrera Gómez  
Fecha de Nacimiento: 09 agosto de 1979  
Estado Civil: Soltera  
Dirección: Calle 77 A Bis # 106 – 40 Bogotá D.C. Colombia  
Telefono:2274396-2270239  
E – mail: [anitabargo@yahoo.com](mailto:anitabargo@yahoo.com)

## **FORMACIÓN ACADÉMICA**

### **Abogada**

T.P. 165.327 C.S. de la J.  
Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia

### **Especialización en Derecho Administrativo**

Universidad Militar Nueva Granada Bogotá, Colombia  
Actualmente

## **EXPERIENCIA LABORAL**

### **INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO**

Profesional Universitario - Abogada  
Desde 19 de Diciembre de 2008 – Actualmente  
Calle 20 No. 9 -20  
Tel 3445000 Ext 3713

---

**ANA ESPERANZA BARRERA GOMÉZ**  
**C.C 52353476 de Bogotá D.C**  
**T.P. 135327 C.S. de la J.**