

SEÑORES

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA - SECCIÓN CUARTA - SUBSECCIÓN A  
E.S.D.

DEMANDANTE: G-CON S.A.S.

DEMANDANDO: MUNICIPIO DE MADRID- CUNDINAMARCA Y OTRO

RADICACIÓN: 25000-23-37-000-2023-00080-00

TIPO DE PROCESO: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO

### Asunto. Contestación de la demanda

En calidad de apoderada del Municipio de Madrid, me permito contestar la demanda de referencia en los siguientes términos:

#### I. OPOSICIÓN FRENTE A LAS PRETENSIONES

Me opongo a todas y cada una de las pretensiones formuladas, toda vez que las mismas carecen de merito alguno, teniendo en cuenta que pretenden desconocer el Estatuto de Rentas del Municipio, vigente para el año 2016 norma que gozaba de legalidad para el momento en que solicito la devolución de dineros.

Aunado a lo anterior, me permito solicitar se condene en costas a la parte demandante.

#### II. PRONUNCIAMIENTO FRENTE A LOS HECHOS

PRIMERO: Es cierto.

SEGUNDO: Es cierto, mediante la Resolución 357 de 2017, notificada el 18 de septiembre de 2017, se otorgó licencia en los siguientes términos:

**ARTÍCULO 4º. DE LA LICENCIA QUE SE CONCEDE Y SU VIGENCIA:** Conceder Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva para el proyecto denominado BALCONES DE MADRID ubicado en los predios identificados con la cédulas catastrales Nos. 01-02-00064-0003-000 y 01-02-00064-0006-000 y con los folios de matrícula inmobiliarias Nos. 50C-1830112 y 50C-275486, respectivamente, de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá, Zona Centro, bajo la nomenclatura urbana Calle 15 N° 9 - 20 del Barrio Escallon, a la sociedad G-CON S.A.S., identificada con NIT 900.670.002-4, representada legalmente por el señor CARLOS ALBERTO DADA BARGUIL, identificado con la cédula de ciudadanía No. 79.417.233, sociedad que ostenta la calidad de fideicomitente en el FIDEICOMISO P.A. BALCONES DE MADRID, identificado con NIT 830.054.539-0, cuyo vocero y administrador es FIDUCIARIA BANCOLOMBIA S.A. SOCIEDAD FIDUCIARIA identificado con NIT 800.160.260-0, actuando en calidad de Titular del predio identificado en la parte motiva de este acto administrativo, licencia que se explide en concordancia con los planos urbanísticos que fueron aprobados en la Licencia de Urbanización.

**TÉRMINO DE VIGENCIA:** El término de la vigencia de la presente Licencia será de veinticuatro (24) meses a partir de su ejecutoria, prorrogables por una vez hasta por doce (12) meses, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto Nacional 1077 de 2015, artículo 2.2.6.1.2.4.1.

Cobra relevancia precisar que, mediante la misma Resolución se reiteró la liquidación del impuesto de urbanismo y delineación de la siguiente forma:

CAPÍTULO V. DE LA EJECUTORIA

**ARTÍCULO 12°. EJECUTORIA.** La presente Resolución debe notificarse en los términos del artículo 2.2.6.1.2.3.7 del Decreto 1077 de 2015 en concordancia con la Ley 1437 de 2014 y contra ella proceden los recursos de Reposición ante el Secretario de Planeación y el de Apelación ante el Alcalde Municipal, los cuales deben interponerse por escrito en el acto de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (Artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo).

**ARTÍCULO 13°. IMPUESTO DEL MUNICIPIO.** Referencia de pago No. 082017002102 de la secretaría de hacienda municipal de fecha 12 de SEPTIEMBRE de 2017, por un valor de MIL TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE \$ 1.032.384.950,00 los cuales se discriminan de la siguiente manera:

Valor a pagar Impuesto de Delineación	TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS PESOS M/CTE	\$385'219.300,00
Valor a pagar Licencia de Cerrojo	SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE	\$635'732.850,00
Valor a pagar Cerrojo	UN MILLON CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL PESOS M/CTE	\$1'497.000,00
Menos Anticipo	SESENTA Y CUATRO MIL PESOS M/CTE	\$94.000,00

Pago realizado mediante transferencia electrónica por medio de BANCOLOMBIA el día 12 de SEPTIEMBRE de 2017.

**NOTIFICACIÓN, CUMPLIMIENTO Y CUMPLASE**

Dada en Madrid, Cundinamarca a los CATORCE (14) días del mes de SEPTIEMBRE de Dos Mil Diecisiete (2017).

  
ARQ. ELVIS GIOVANNI GUAQUETA ROCHA  
Secretario de Planeación

**TERCERO: Parcialmente cierto.** Como se puso de presente en el hecho anterior, el valor del impuesto por urbanización y construcción se retiró mediante la Resolución 357 de 2017. Mediante Oficio del 14 de agosto de 2017 se remitió el comprobante de pago donde se consignan los valores a pagar y los medios de pago.

En ninguna de las oportunidades con las que contó la parte demandante expuso que no se encontraba conforme con el valor liquidado.

**CUARTO: Me atengo a lo que se pruebe.**

**QUINTO: Me atengo a lo que se pruebe.**

**SEXTO: NO ES CIERTO.** La solicitud de devolución se efectuó de forma extemporánea, toda vez que debía realizarse a más tardar el 30 de agosto de 2019 y se radicó hasta el 10 de diciembre de la misma anualidad, es decir, más de dos (02) meses después.

**SÉPTIMO: Es cierto**

**OCTAVO: Es cierto.**

**NOVENO: Es cierto.**

**DÉCIMO: Es cierto.** El Decreto No. 116 del 15 de abril de 2020 suspendió los términos de actuaciones administrativas de índole tributario hasta el 18 de mayo de 2022, fecha para la cual entró en vigencia la Ley 2207 de 2022 que derogó el artículo 6 del Decreto 491 de 2020 que permitía a los Municipios suspender términos de distintas actuaciones de índole administrativo.

**UNDÉCIMO: Es cierto.**

### III. EXCEPCIÓN MIXTA

1. **CADUCIDAD DE LA ACCIÓN.** El demandante, al pretender la nulidad del Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022, en realidad busca la declaratoria de nulidad de la Resolución 357 de 2017, acto sobre el cual ya hubo caducidad de la acción.

Su Señoría, como fue detallado en el escrito de excepciones previas, lo que en verdad pretende la demandante es que el despacho declare que no existía la obligación de pagar impuesto de delineación, aun **cuando ello implicaría la declaratoria de nulidad de la Resolución 357 de 2017, acto en el que se reconoce el valor del impuesto, y su pago.**

Como se puede ver en la demanda, los cargos formulados parten del supuesto de que era procedente la devolución del impuesto bajo el entendido que dicho impuesto no era procedente y fue indebidamente cobrado.

Sin embargo, contrario a lo que pretende confundir el demandante, un acto es el que determina la obligación, y otro el que resuelve la devolución del tributo, siendo entonces imposible pretender atacar el acto que determina la obligación con una demanda que resuelve la procedencia de la devolución, **pues, si eso fuera posible, se permitiría la burla a la seguridad jurídica, y la firmeza de los actos.**

En el caso que nos ocupa, con la Resolución 357 de 2017 **se definió la obligación de pago del impuesto, su cuantía, y reconoció su pago** lo que quiere decir que, si el demandante consideraba que tal impuesto era improcedente, y que no se le podía cobrar, debió recurrir el acto que definió el asunto, y demandarlo, a si fuera parcialmente y en lo relativo a su inconformidad. Sin embargo, ello no ocurrió, y por el contrario, permitió que pasaran varios años, y ahora, bajo el velo de demandar el acto que resolvió la devolución del impuesto, pretende atacar el acto que definió el impuesto, como si fuera un mismo acto.

Su Señoría, como ha quedado en evidencia, el estudio de fondo pretende atacar la determinación de la obligación, es decir, que pretende la nulidad de la Resolución 357 de 2017, acto que ya está en firme y sobre el cual hay caducidad. Para dar claridad al asunto se recuerda que el contenido del acto es el siguiente:

## CAPÍTULO V. DE LA EJECUTORÍA

**ARTÍCULO 12°. EJECUTORIA.** La presente Resolución debe notificarse en los términos del artículo 2.2.6.1.2.3.7 del Decreto 1077 de 2015 en concordancia con la Ley 1437 de 2011 y contra ella proceden los recursos de Reposición ante el Secretario de Planeación y el de Apelación ante el Alcalde Municipal, los cuales deben interponerse por escrito en el acto de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (Artículos 76 y siguientes del Código de Procedimiento Administrativo).

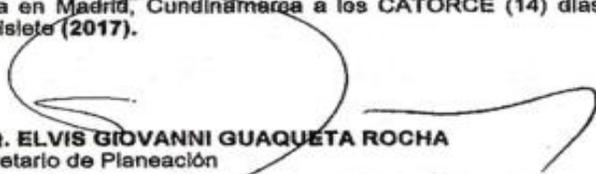
**ARTÍCULO 13°. IMPUESTO DEL MUNICIPIO.** Referencia de pago No. 082017002102 de la secretaría de hacienda municipal de fecha 12 de SEPTIEMBRE de 2017, por un valor de MIL TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE \$ 1.032.384.950,00 los cuales se discriminan de la siguiente manera:

Valor a pagar Impuesto de Delineación	TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS PESOS MCTE	\$395'219.300,00
Valor a pagar Licencia:	SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CUNCUENTA PESOS MCTE	\$635'732.850,00
Valor a pagar Cerramiento	UN MILLON CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL PESOS MCTE	\$1'497.000,00
Menos Anticipo:	SESENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE	\$64.000,00

Pago realizado mediante transferencia electrónica por medio de BANCOLOMBIA el día 12 de SEPTIEMBRE de 2017.

### NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Madrid, Cundinamarca a los CATORCE (14) días del mes de SEPTIEMBRE de Dos Mil Diecisiete (2017).

  
ARQ. ELVIS GIOVANNI GUAQUETA ROCHA  
Secretario de Planeación

Como se ve, lo que pretende el demandante es que se resuelva la siguiente pregunta ¿El Municipio de Madrid se encuentra facultado para cobrar el impuesto de delineación bajo los lineamientos del Estatuto de Rentas Municipal?, más no, solamente si el municipio debía o no devolver el tributo, pues es claro que, existiendo actos en firme como la Resolución 357 de 2017, es totalmente improcedente devolver el pago de una obligación debidamente determinada y en firme.

Su Señoría, la oportunidad para declarar la nulidad del acto que definió la obligación ya feneció, y por eso, la actuación procesal, de fondo, se encuentra caduca, y no puede ser resuelta por su despacho.

#### IV. FUNDAMENTOS DE DERECHO Y EXCEPCIONES DE MÉRITO

1. El Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022 son actos administrativos debidamente motivados.  
– La exigencia de los impuestos por urbanización, delineación y construcción nacen

de Acuerdo Municipal 018 de 2016 (Estatuto de Rentas) el cual contaba con plenos efectos jurídicos para el momento en que la empresa G-Con solicitó y se hizo beneficiaria de las licencias de urbanización, construcción y cerramiento

El Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022 se motivaron con base en las disposiciones del Estatuto de Rentas vigente para época (Acuerdo 018 de 2016), y además, son consonantes con la Resolución 357 de 2017, la cual, estableció la obligación, y no fue objeto de recursos ni controles judiciales.

Ahora, el Acuerdo Municipal 018 del 14 de diciembre de 2016 es un acto administrativo de carácter general, pues (i) es una manifestación unilateral de la administración y (ii) está encaminado a producir efectos jurídicos de forma general para aquellos grupos de personas que se identifiquen con las exigencias o exenciones tributarias establecidas en su cuerpo. De esa forma, es un acto de obligatoria observancia.

Por otra parte, la Resolución 357 de 2017 es un acto particular, que resolvió la situación particular del demandante, otorgó una licencia e impuso una carga legalmente definida.

Como se ve, existe tanto un acto general como uno particular que permiten concluir que la obligación del impuesto de delineación era exigible. Tales actos gozan de presunción de legalidad y no pueden ser desconocidos por la administración, pues se recuerda que, los actos antes mencionados: (i) gozan de presunción de legalidad, (ii) que en caso de que se quisiera desvirtuar dicha presunción tendría que acudirse a la jurisdicción de lo contencioso administrativo a través del medio de control de nulidad simple cuando se persiga la protección del ordenamiento jurídico o, a través de nulidad y restablecimiento del derecho cuando se persigan pretensiones de contenido patrimonial (iii) que toda aquella situación particular que se concrete a raíz de su plena existencia, goza de legalidad y (iv) su cumplimiento es obligatorio, y por lo mismo, los actos administrativos que nacen de ellos se fundamentaron en las normas en que debía fundarse.

En relación con la presunción de legalidad el Consejo de Estado ha dicho:

*"Si bien los actos administrativos, como decisiones unilaterales de la Administración encaminadas a producir efectos jurídicos, **son susceptibles de judicialización** (...) lo cierto es que **se encuentran amparados por la presunción de legalidad** derivada del sometimiento coercitivo de la actividad administrativa al ordenamiento jurídico, propio de los Estados Sociales de Derecho y, por lo mismo, su control judicial se encuentra sujeto a una carga procesal de alegación por parte de quien pretenda desvirtuar la presunción,*

*demarcando de esa forma tanto el terreno de defensa para el demandado como el ámbito de análisis para el juez y el alcance de su decisión”<sup>1</sup> (énfasis propio).*

En sentencia T-136/19 de la Corte Constitucional se reiteró lo expuesto en los siguientes términos:

***“Los actos administrativos se presumen legales hasta tanto no sean declarados de forma contraria, ya sea por la autoridad que los profirió o por el operador judicial competente, es una manifestación del principio de seguridad jurídica, pues las personas confían que la situación jurídica que les fue definida no va a cambiar de manera arbitraria y sorpresiva”<sup>2</sup> (énfasis propio).***

En razón de lo anterior, el Acuerdo 018 de 2016, como acto administrativo con presunción de legalidad, surtió plenos efectos jurídicos y por tanto, en su momento sirvió como sustento o motivación del Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022. Cobra especial importancia mencionar que el Acuerdo 018 salió de la vida jurídica con ocasión a un proceso de modernización en materia tributaria, más no porque adoleciera de causales de nulidad.

Para efectos de explicar porque el Acuerdo 018 de 2016 funge como sustento suficiente del Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022, es oportuno poner en contexto al Tribunal, así:

Sea lo primero señalar que para el año 2016 existían en el Municipio 18 impuestos, dentro de los cuales encontramos el impuesto de delineación o también conocido como impuesto de licencia de construcción. El artículo 8 de Estatuto establecía:

---

<sup>1</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION CUARTA. Consejero ponente: CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRIGUEZ. Bogotá D. C., siete (7) de noviembre del dos mil doce (2012). Radicación número: 25000-23-27-000-2009-00056-01(18414)

<sup>2</sup> Sentencia T-136/19

**ARTÍCULO 8. DETERMINACIÓN DE LOS TRIBUTOS VIGENTES.** Son tributos que se encuentran vigentes en el Municipio de Madrid y son rentas de su propiedad:

1. Impuesto Predial Unificado.
2. Impuesto de industria y comercio.
3. Impuesto complementario de Avisos y tableros.
4. Sobretasa Bomberil
5. Sobretasa a la gasolina motor.
6. Impuesto a la Publicidad Exterior Visual.
7. Impuesto de delineación Urbana.
8. Impuesto de Degüello de Ganado Menor
9. Impuesto de Degüello de Ganado Mayor
10. Impuesto de Juegos y Azar
11. Impuesto Unificado de Espectáculos Públicos
12. Impuesto de registro de patentes marcas y herretes.
13. Impuesto sobre el servicio de alumbrado público
14. Participación en la Plusvalía
15. La contribución de los contratos de obra pública o concesión de obra pública y otras concesiones
16. Contribución de Valorización
17. Estampilla Pro- Cultura

A su vez, el capítulo XIII concerniente a las licencias de construcción del acto ibidem establecía:

*"Artículo 352. AUTORIZACIÓN LEGAL. El impuesto de delineación o construcción urbana está autorizado por la Ley 388 de 1997 y el Decreto 1469 de 2010 y demás normas de la regulen o complementen*

*Artículo 353. HECHO GENERADOR. El hecho generador es la solicitud, estudio, aprobación y la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Municipio de Madrid' (énfasis propio).*

Partiendo de que la controversia surge con ocasión a la legalidad que se desprende del impuesto de delineación o también llamado de construcción, recordemos que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 120 del ETL (Acuerdo Municipal 018 de 2016), el hecho generador del impuesto de delineación es "*la realización dentro de la jurisdicción municipal, de cualquier Urbanización, Parcelación, Subdivisión, Construcción e Intervención del espacio Público y en general cualquier actuación dentro del suelo urbano, rural y suburbano, para las que se exija obtención de la correspondiente licencia urbanística*".

La conducta desplegada por parte de la empresa G-Con, tal y como lo expone en la demanda y en las solicitudes y recursos instaurados, no es otra sino la de urbanizar, por lo que podríamos decir que, en efecto se encuentra cobijada por el artículo 120 del ETL.

Ahora bien, el Acuerdo 018 de 2016, en lo que concierne al impuesto de delineación, se sustenta en otras normas que permiten acreditar su legalidad.

La Ley 97 de 1913 facultó al Concejo de Bogotá para que crear el impuesto de delineación urbana en los siguientes términos:

*"Artículo 1. El Concejo Municipal de la ciudad de Bogotá puede crear libremente los siguientes impuestos y contribuciones, además de los existentes hoy legalmente; organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental:*

*(...)*

*g. Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción (sic) de los existentes"*

A su vez, la Ley 84 de 1915 extiende el impuesto de delineación a los demás municipios del país. El artículo 84 de 1915 dispuso:

*"Artículo 1. Los Consejos Municipales tendrán las siguientes atribuciones, además de las que le confiere el artículo 169 de la Ley 4ª de 1913:*

*A) Las que le fueron conferidas al municipio de Bogotá por el artículo 1º de la Ley 97 de 1913, excepto la de que trata el inciso b) del mismo artículo, siempre que las Asambleas Departamentales les hayan concedido o les concedan en lo sucesivo a dichas atribuciones"*

Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1986, «*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*» establece que los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá pueden crear, entre otros, el impuesto de delineación, así:

*"Artículo 233.- Los Concejos Municipales y el Distrito Especial de Bogotá, pueden crear los siguientes impuestos, organizar su cobro y darles el destino que juzguen más conveniente para atender a los servicios municipales: (...)*

*b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes"*

En virtud de lo expuesto podemos concluir dos (02) cosas, en primer lugar, es claro que el Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022 fueron adecuadamente motivados, toda vez que, nacen con ocasión al Estatuto Tributario vigente para la época y, en segundo lugar, los actos atacados, además

encuentran sustento en normas de orden nacional. Por lo expuesto el cargo formulado no esta llamado a prosperar.

Como si lo anterior fuera poco, se resalta la existencia de la Resolución 357 de 2017, que sobre el particular dispuso:

#### CAPÍTULO V. DE LA EJECUTORÍA

**ARTÍCULO 12°. EJECUTORIA.** La presente Resolución debe notificarse en los términos del artículo 2.2.6.1.2.3.7 del Decreto 1077 de 2015 en concordancia con la Ley 1437 de 2011 y contra ella proceden los recursos de Reposición ante el Secretario de Planeación y el de Apelación ante el Alcalde Municipal, los cuales deben interponerse por escrito en el acto de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a su notificación (Artículos 76 y siguientes del Código de procedimiento Administrativo).

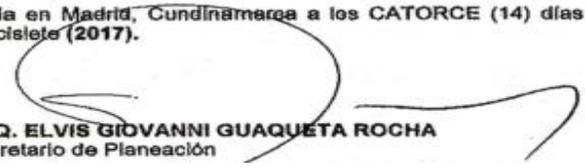
**ARTÍCULO 13°. IMPUESTO DEL MUNICIPIO.** Referencia de pago No. 082017002102 de la secretaría de hacienda municipal de fecha 12 de SEPTIEMBRE de 2017, por un valor de MIL TREINTA Y DOS MILLONES TRESCIENTOS OCHENTA Y CUATRO MIL NOVECIENTOS CINCUENTA PESOS M/CTE \$ 1.032.384.950,00 los cuales se discriminan de la siguiente manera:

Valor a pagar Impuesto de Delineación	TRESCIENTOS NOVENTA Y CINCO MILLONES DOSCIENTOS DIECINUEVE MIL TRESCIENTOS PESOS MCTE	\$395'219.300,00
Valor a pagar Licencia:	SEISCIENTOS TREINTA Y CINCO MILLONES SETECIENTOS TREINTA Y DOS MIL SEISCIENTOS CINCUENTA PESOS MCTE	\$635'732.650,00
Valor a pagar Cerramiento	UN MILLON CUATROCIENTOS NOVENTA Y SIETE MIL PESOS MCTE	\$1'497.000,00
Menos Anticipo:	SESENTA Y CUATRO MIL PESOS MCTE	\$64.000,00

Pago realizado mediante transferencia electrónica por medio de BANCOLOMBIA el día 12 de SEPTIEMBRE de 2017.

#### NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE

Dada en Madrid, Cundinamarca a los CATORCE (14) días del mes de SEPTIEMBRE de Dos Mil Diecisiete (2017).

  
ARQ. ELVIS GIOVANNI GUAQUETA ROCHA  
Secretario de Planeación

Como se ve, en el artículo 13 se reconoce la existencia del impuesto, su valor, y su pago, lo que quiere decir que, si dicho acto se encontraba en firme, mal hubiera hecho la administración al desconocerlo, y ordenar la devolución de una suma reconocida en la Resolución 357 de 2017.

2. El Municipio de Madrid es competente para proferir licencias urbanísticas. – El Municipio no esta realizando el cobro de expensas. – Lo único que esta cobró el Municipio de Madrid es el impuesto de delineación, el cual tiene una naturaleza completamente diferente

El Decreto 1077 de 2015, establece en su artículo 2.2.6.6.5.4, lo siguiente:

*"Artículo 2.2.6.6.5.4. Designación del reemplazo en caso de falta absoluta. En caso de falta absoluta del curador urbano, el alcalde municipal o distrital designará en*

*su reemplazo, y por un nuevo período individual, al siguiente candidato de la lista de elegibles vigente.*

*(...)*

***Parágrafo. Ante la falta absoluta de todos los curadores urbanos de un municipio o distrito, y cuando no fuere posible cumplir con lo previsto en este artículo para la designación provisional de los mismos, la administración municipal o distrital asumirá de manera inmediata la prestación del servicio hasta tanto se designen los curadores urbanos en propiedad. En estos casos, la administración municipal o distrital no podrá cobrar expensas por el estudio, trámite y expedición de las licencias y otras actuaciones*** (énfasis propio).

Según la parte demandante, el Municipio no es competente para llevar a cabo el trámite de licenciamiento en materia de urbanización. Sin embargo, la norma es clara, desvirtúa cualquier duda en la materia, los Municipios si podrán adelantar el trámite de licenciamiento cuando no se cuenten con curadurías que lo puedan desarrollar.

En el Municipio de Madrid aún no se cuentan con Curadurías por lo que dicha función se delega por mandato legal en la Alcaldía.

Ahora bien, en lo que respecta al reconocimiento de expensas, debo resaltar que, el Municipio carece de la facultad de cobrar dicho concepto y la realidad es que actualmente el Municipio no genera facturas o comprobantes para pago a título de expensas.

El único concepto que se cobra es el del impuesto de delineación que obedece a un hecho generador completamente independiente e indistinto al de las expensas.

El pago por las expensas pretende satisfacer los gastos de funcionamiento de los curadores urbanos (quienes son los llamados a liquidarlas). El pago por el Impuesto de Delineación obedece a una carga tributaria con ocasión al hecho urbanizador.

En virtud de lo desarrollado, es claro que al demandante tampoco le asiste razón en lo que concierne al cargo en cuestión.

### **3. No existe relación entre el derecho de defensa y audiencia y la supuesta ausencia de motivación de la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022**

De forma insensata la parte demandante propone que se declare que la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022 desconoce las normas en que debía fundarse por transgredir el derecho de audiencia y defensa, por cuando, según su parecer, el

Municipio de Madrid no sustentó adecuadamente la respuesta ni se pronunció de fondo sobre la solicitud de devolución de dineros.

Esta afirmación no podría ser más ajena a la realidad, el Municipio brindó respuesta completa, de fondo, clara y oportuna a la empresa G-Con, circunstancia que su despacho podrá acreditar entre los folios 54 a 96 del expediente administrativo. El Municipio se tomó la tarea de resolver con detalle y mesura la solicitud de devolución de dineros, tan es así que en 42 páginas expuso y desarrollo la normatividad y jurisprudencia que le permitieron llegar a la siguiente conclusión:

Es equivocado pensarse que el cobro de un impuesto que nace en virtud de la Ley, que el municipio ha adoptado mediante un acto de carácter general como fue el Acuerdo 018 de 2016, acto que se presume legal se considere un enriquecimiento sin causa en favor del Municipio, porque el concepto de tributo está ligado al ingreso público destinado al financiamiento para la satisfacción de las necesidades por parte del Estado obtenido mediante los impuestos, los cuales se caracterizan por: ser una prestación de naturaleza unilateral. En Colombia el sistema tributario está especialmente regido por el artículo 338 de la Constitución. El Tributo es una concepción jurídica regulada por un sistema de derecho positivado en el que se impone una carga sin contraprestación alguna. Para el ordenamiento Constitucional interno, es un derecho social que implica la responsabilidad de contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado. Ahora bien, según la Constitución Política Colombiana, en su artículo 95 se señala que una responsabilidad de la persona y del ciudadano es contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado.

Como se ha reiterado no existe el pago de lo no debido, el Municipio liquidó un impuesto que tiene como origen las Leyes 97 de 1913 y el decreto 1333 de 1986, mediante un acto administrativo que goza de presunción de legalidad. En consideración a lo anteriormente expuesto y en ejercicio de un deber misional, constitucional y legal no se puede pretender que la administración reconozca intereses cuando estos no se han causado.

Obsérvese que la respuesta brindada es puntual en cuanto a lo solicitado, da respuesta completa y concreta. No puede decirse que la respuesta carece de desarrollo, sustento y/o motivación.

Ahora, cobra relevancia precisar que, aunque dicha respuesta no hubiese satisfecho las exigencias a las que hace referencia la parte demandante, ello no habría desconocido el derecho de defensa y audiencia de la demandante. Recordemos que la parte demandante fue debidamente notificada de todos los actos administrativos, tan es así que incluso formuló recurso de reconsideración, el cual fue debidamente resuelto.

- 4. La solicitud de devolución de dineros se realizó de forma extemporánea, de conformidad con el artículo 354 del Estatuto Tributario Nacional la solicitud de devolución de dineros debe efectuarse a más tardar dentro de los dos (02) años siguientes al momento en que debe declararse o pagarse el impuesto**

Recordemos que, dentro de la demanda, la empresa G-Con admitió haber realizado el pago del impuesto de delineación para el 30 de agosto de 2017, circunstancia que consta en el recibo de pago de tesorería con referencia de pago No. 082017002102, lo cual fue informado a la Administración mediante oficio No. 700020170912012926 el 12 de septiembre de 2017.

Aunque, el pago se efectuó en agosto de 2017, solo fue hasta el 10 de diciembre de 2019, cuando la Sociedad presentó solicitud de devolución por pago de lo no debido con radicado No. 400020191210101929.

El Estatuto Tributario de orden nacional, establece en su artículo 854 que la solicitud de devolución de saldos debe efectuarse a más tardar dentro de los dos (02) años siguientes al vencimiento del término para declarar, en este caso, para efectuar el pago del impuesto.

Teniendo en cuenta que el término para efectuar la solicitud de devolución de saldos feneció para el 10 de agosto de 2019, la solicitud de devolución se efectuó de forma extemporánea, por lo que tampoco habría lugar al reconocimiento de derechos prescritos.

De esa forma, es claro que, incluso si se estudiara de fondo el asunto, se llegaría a la conclusión de que es improcedente la devolución de sumas, pues para su solicitud se cuenta con un plazo perentorio, que en este caso no fue respetado, pues, se reitera, en este caso el demandante tenía dos años desde agosto de 2017 para solicitar la devolución, pero terminó haciéndolo hasta diciembre de 2019, es decir fuera de la venta procesal dada por la norma.

#### **5. No es procedente declarar el enriquecimiento sin justa causa, toda vez que, el pago efectuado por parte de la empresa G-Con, obedece a una causa jurídica**

La parte demandante insiste en que existe un pago de lo no debido y que por consecuencia hay un enriquecimiento sin justa causa. Debe precisarse que el enriquecimiento sin justa causa proviene de la doctrina civilista. No obstante, el Consejo de Estado ha precisado que dicho concepto es aplicable también en lo contencioso administrativo, empero obedece a circunstancias especiales, dentro de las cuales encontramos las siguientes:

*"El enriquecimiento sin causa es fuente de obligaciones cuando reúne los siguientes requisitos: (i) la existencia de un enriquecimiento, es decir, que el obligado haya obtenido una ventaja o beneficio patrimonial -ventaja positiva- o, que su patrimonio no haya sufrido detrimento alguno -ventaja negativa-; (ii) el empobrecimiento correlativo, lo cual significa que la ventaja obtenida por el enriquecido se haya traducido consecuentemente en una mengua patrimonial para el empobrecido; y (iii) la ausencia de causa jurídica, que justifique el*

*empobrecimiento sufrido por el afectado como consecuencia del enriquecimiento del beneficiado, es decir, que sea injusto*<sup>3</sup> (énfasis propio).

Como se arguyó en los capítulos que preceden, el Oficio No. 133-2328-2020 del 16 de marzo de 2020 y la Resolución No. 131-938-2022 del 1 de noviembre de 2022 se sustentan en el Estatuto de Rentas Municipal, acto que gozaba de presunción de legalidad, y que, por lo mismo, es causa del pago. Lo anterior se fortalece al recordar la Resolución 357 de 2017, acto que formalizó la procedencia de la obligación y su cuantía, por lo que también es causa del pago.

¿Qué implica que la obligación de pagar el impuesto de delineación se sustentará en un acto administrativo con plenos efectos jurídicos? Implica que sí existe una causa jurídica y por tanto no es aplicable la teoría de enriquecimiento sin justa causa. En el caso de que fuera aplicable, el enriquecimiento se debe solicitar por reparación directa, por lo que habría una indebida acumulación de pretensiones y una imposibilidad para declararlo.

De igual forma, existiría caducidad de la reparación directa, pues, si el enriquecimiento se dio desde el pago, desde ese momento se deberían contar los dos años de que trata el artículo 164 del CPACA, y bajo los cuales, la acción caducó en agosto de 2019.

#### V. PRUEBAS

1. Expediente administrativo
2. Acuerdo 018 de 2016

#### VI. ANEXOS

1. Poder debidamente conferido.
2. Comprobante de envío del poder.
3. Documentos que acreditan la calidad de parte de mi poderdante.
4. Cédula y tarjeta profesional de apoderado.
5. Los allegados como pruebas.

#### VII. NOTIFICACIONES

#### DEMANDANTE

---

<sup>3</sup> CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTECIOSO ADMINSTRATIVO. SECCIÓN TERCERA. Consejero ponente: RAMIRO PAZOS GUERRERO. Bogotá D.C., ocho (08) de junio de 2017 Radicado número: 73001-23-31-000-2008-00076-01 (41233).

- En la Avenida Calle 72 No. 6-30, Piso 14, Edificio Fernando Mazuera, de la Ciudad de Bogotá D.C., y Correo Electrónico: [itigiotributario@pgplegal.com](mailto:itigiotributario@pgplegal.com)

#### DEMANDADO

- La dirección electrónica de notificaciones de la entidad demandante y su representante legal es: **Correo electrónico [notificacionjudicial@madrid-cundinamarca.gov.co](mailto:notificacionjudicial@madrid-cundinamarca.gov.co)**, como puede corroborarse en la página web de la entidad.
- La suscrita apoderada recibe notificaciones en correo electrónico: [info@pabonabogados.com.co](mailto:info@pabonabogados.com.co)

Atentamente



**MARTHA M. PABÓN PÁEZ**

C.C. 52.887.262 de Bogotá D.C.

T.P. 148.564 del C.S.J