

Bogotá D.C.

Magistrado Ponente

Luis Antonio Rodríguez Montaña

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN CUARTA**

**SUBSECCIÓN A**

E. S. D.

rmemorialesposec04tadmuncun@cendoj.ramajudicial.gov.co

**Expediente No.** 250002337000-2021-00617-00

**Demandante:** CHOLOMA LTDA

**Demandado:** MUNICIPIO DE COTA, CUNDINAMARCA

**Asunto:** RECURSO DE APELACIÓN - ART. 243 LEY 1437 DE 2011

---

**JUAN CARLOS BEJARANO RODRÍGUEZ**, abogado en ejercicio, identificado con la cédula de ciudadanía número 79.557.095 de Bogotá D.C. y portador de la tarjeta profesional No. 77.891 del C. S. de la J., obrando en calidad de apoderado judicial de **CHOLOMA LTDA** identificada con el NIT 860.020.365-9 y dentro de la oportunidad legal consagrada en el artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA- (Ley 1437 de 2011), modificado parcialmente por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021, me permito presentar de manera respetuosa **RECURSO DE APELACIÓN** en contra de la providencia del 3 de febrero de 2022, notificado por estado el 4 de febrero de 2022, mediante el cual la Subsección A, Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda presentada en contra del Municipio de Cota, Cundinamarca.

## I. OPORTUNIDAD

Teniendo en cuenta que el Auto del 3 de febrero de 2022 mediante el cual fue rechazada la demanda presentada por CHOLOMA LTDA en contra del Municipio de Cota, Cundinamarca y este fue notificado en estado del 4 de febrero de 2022, el presente recurso de apelación se radica en atención a lo contenido en el artículo 243 de la Ley 1437 de 2011 y dentro del término legal y condiciones fijadas por el legislador en el numeral 2º del artículo 244 de la Ley 1437 de 2011, a saber: dentro de los tres (3) días siguientes a su notificación por estado y ante el juez que lo profirió -Tribunal Administrativo de Cundinamarca-.

## II. PROVIDENCIA OBJETO DE RECURSO – CONSIDERACIONES DEL A-QUO

En providencia del 3 de febrero de 2022 la Subsección A, Sección Cuarta del Tribunal Administrativo de Cundinamarca rechazó la demanda presentada por parte de **CHOLOMA LTDA** en contra del Municipio de Cota a través del suscrito apoderado, Cundinamarca en la cual se solicitó al Honorable Tribunal:

***PRIMERA.** Que se declare la nulidad total del Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021, suscrito por la Secretaria de Hacienda de Cota, que negó la solicitud de devolución de pago de lo no debido o en exceso por concepto de impuesto de delineación urbana cancelado al municipio de Cota (Cundinamarca) en virtud de: (i) solicitud de licencia urbanística mediante radicación No. 25214-014-206 de 2014 por un valor de CIENTO SETENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$174.048.000) y (ii) solicitud de modificación a la parcelación presentada el 26 de diciembre de 2016 por el valor de MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOSCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.494.593.832); que confirmó en todas sus partes el radicado SH.1000.73.01.00270, notificado el 14 de agosto de 2020.*

***SEGUNDA.** Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada en la pretensión primera y como restablecimiento del derecho, se realice la devolución de las sumas de dinero pagadas por concepto del impuesto de delineación urbana a raíz de la solicitud de licencia urbanística mediante radicación No. 25214-014-206 de 2014 por un valor de CIENTO*

SETENTA Y CUATRO MILLONES CUARENTA Y OCHO MIL PESOS MONEDA CORRIENTE (\$174.048.000).

**TERCERA.** *Como consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada en la pretensión primera y como restablecimiento del derecho, se realice la devolución de las sumas pagadas por concepto de impuesto de delimitación urbana a raíz de la solicitud de modificación a la parcelación presentada el 26 de diciembre de 2016 por el valor de MIL CUATROCIENTOS NOVENTA Y CUATRO MILLONES QUINIENTOS NOVENTA Y TRES MIL OCHOCIENTOS TREINTA Y DOS PESOS MONEDA CORRIENTE (\$1.494.593.832).*

**CUARTA.** *Igualmente, se solicita el reconocimiento de intereses corrientes de las sumas no devueltas por el Municipio de Cota causados desde la negativa del municipio de Cota, Cundinamarca para realizar hasta el momento en que se verifique el retorno efectivo de los montos adeudados por la demandada.*

Como se observa, para el Tribunal los actos emitidos por el municipio de Cota para no acceder a la solicitud de pago de lo no debido son de trámite y, en esa medida, no son objeto de control por parte de la jurisdicción por no tratarse de actos administrativos definitivos. Sustenta su decisión la Sala señalando que a la luz de lo contenido en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011 solamente pueden considerarse como actos administrativos definitivos los que “(...) decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación, son enjuiciables ante esta jurisdicción, entendiéndose como la declaración de voluntad de la Administración dirigida al ejercicio de la función administrativa, que produce efectos jurídicos, es decir que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas.

Es así como, para el caso particular, la Sala considera que el Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021, que resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por mi representada confirmando en todas sus partes el radicado SH.1000.73.01.00270, y que negó la solicitud de devolución radicada por CHOLOMA LTDA no configura un acto administrativo susceptible de control por vía judicial. En su criterio, CHOLOMA LTDA debió radicar, dentro del término otorgado por la administración municipal, los recursos correspondientes dentro del término de ejecutoria de los actos que en concepto liquidaron el impuesto de

delineación urbana, esto es, las licencias urbanísticas que autorizaban la actuación urbanística respectiva.

Adicionalmente, el despacho considera que el Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021, cuya nulidad se solicita sea declarada, en realidad es la respuesta a un derecho de petición que no tiene el alcance de crear, modificar o extinguir situaciones radicado por CHOLOMA LTDA, por cuanto simplemente se limitó a informar la imposibilidad de debatir la legalidad de actuaciones administrativas que ya ejecutoriadas. Motivo por el cual a la luz del numeral 3 del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011 esta clase de actos administrativos no son susceptibles de control de legalidad en sede jurisdiccional.

Al respecto, la Sala anotó en la providencia objeto del presente recurso de apelación:

*(...) se extrae que las decisiones contenidas en la Comunicación n.º SH1000.73.01.00270 del 14 de agosto de 2020 y Auto n.º 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021 corresponden a actos de trámite en tanto son una respuesta dada por la Administración a un derecho de petición presentado por el contribuyente, que no crea, modifica o extingue una situación jurídica, pues, solamente se informa sobre la improcedencia de la solicitud de devolución del pago de lo no debido por concepto de impuesto de delineación urbana por la solicitud de licencia urbanística de parcelación presentada el 29 de agosto de 2019 y reiterada el 05 de junio de 2020, debido a que no se agotaron los recursos procedentes en los términos establecidos por la ley, contemplados en los actos proferidos en el año 2017.*

Concluyó la Sala:

*“(...) para la Sala es claro que los actos administrativos acusados son de trámite en la medida en que no crean, modifican o extinguen una situación jurídica, sino que informan a la parte actora sobre la imposibilidad de debatir la legalidad de actos administrativos que gozan de plena firmeza.*

*Así las cosas, los actos administrativos cuya nulidad pretende la sociedad demandante no son susceptibles de control judicial al no ser actos definitivos; motivo por el cual se debe rechazar la demanda de conformidad con el numeral 3º del artículo 169 de la Ley 1437 de 2011.*

### III. SUSTENTO DEL RECURSO – ARGUMENTOS DE HECHO Y DE DERECHO

En el contexto expuesto, de manera respetuosa, esta parte actora se permite exponer de manera precisa los argumentos legales y jurisprudenciales que sustentan el presente recurso de apelación en contra de la providencia dictada el 3 de febrero de 2022 mediante la cual se rechazó la demanda interpuesta por parte de CHOLOMA LTDA en contra del Municipio de Cota, Cundinamarca.

#### A) EXISTENCIA DE UN ACTO ADMINISTRATIVO DEFINITIVO

Conforme a lo expuesto, considera la Sala que actuaciones administrativas desplegadas por parte de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Cota, y cuya legalidad se cuestiona por parte de CHOLOMA LTDA, surgieron como una respuesta a un derecho de petición en donde se pretendía debatir la legalidad de las licencias de urbanización en las modalidades anotadas en los hechos del escrito de la demanda. Al respecto, y sin perjuicio que esta claridad fue expuesta en el escrito de la demanda, resulta pertinente anotar que el objeto del presente medio de control no es debatir la legalidad de actuaciones urbanísticas desplegadas por parte de Municipio, **por el contrario, el objeto es debatir la legalidad de los pronunciamientos del Municipio de Cota en virtud de los cuales no accedió a la devolución el impuesto de delineación urbana indebidamente pagado, conforme a los argumentos allí expuestos.**

Es así como, la negativa del Municipio a devolver las sumas pagadas indebidamente, de conformidad con las pruebas aportadas, constituye en efecto una actuación susceptible de control por vía judicial. Lo anterior no solo porque a criterio de esta parte actora configura el supuesto de hecho contenido en el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, sino también a su turno el desarrollo jurisprudencial sobre el control

judicial en actuaciones relacionadas con devoluciones de pago de lo no debido y en exceso.

De esta manera, se destaca que el artículo 43 de la ley 1437 de 2011 dispone:

**Artículo 43. Actos definitivos.** Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación.

En efecto, para el caso particular se destaca que sin perjuicio de que el Municipio de Cota le dio trámite de derecho de petición a la solicitud de devolución de pago de lo no debido radicada en atención al artículo 556 del Estatuto de Rentas del Municipio -Acuerdo Municipal 14 de 2016 -, esto no se traduce en que la respuesta otorgada por parte de la autoridad municipal era de simple trámite como equivocadamente lo considera la Sala.

Al respecto, esta parte actora destaca que la respuesta otorgada por el Demandado constituye un rechazo o negativa a la solicitud de devolución de pago de lo no debido es susceptible de control en sede judicial, independientemente de cuáles hayan sido los argumentos expuestos para sustentar el rechazo de lo solicitado por parte de CHOLOMA LTDA y de cuál haya sido la denominación formal que haya dado al pronunciamiento que realizó (auto).

Lo expuesto encuentra sustento no solo en las pruebas aportadas al momento de radicación de la demanda, sino también las consideraciones tenidas en cuenta por parte de la misma autoridad municipal. En efecto, el Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021 mediante el cual se resolvió el recurso de reconsideración en los términos del artículo 484 del Estatuto Tributario Municipal (no de reposición como erradamente lo identificó el Municipio de Cota) señaló en su parte resolutive:

*“Artículo Primero. Confirmar la decisión de fecha Agosto 28 de 2020, **es decir negar la solicitud de pago de lo no debido, teniendo en cuenta que el contribuyente no hizo uso de los recursos que la ley le ofreció y ahora pretende que mediante un derecho de petición agotar los mismos, siendo extemporáneos, razón por la cual esta secretaría se abstiene de dar respuesta de fondo a la solicitud presentada.***

*Artículo Segundo. De conformidad con el ARTÍCULO 497 del Estatuto de Rentas Municipal de Cota, el presente auto AGOTA LA VÍA GUBERNATIVA.”* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

El citado artículo del ordenamiento municipal dispone:

*Artículo 497. Agotamiento de la Vía Gubernativa. La notificación del pronunciamiento expreso del funcionario competente sobre el recurso de reconsideración agota la vía gubernativa, así como la notificación del auto que confirma la inadmisión del recurso. (...)* (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Como se observa, la respuesta otorgada por parte del Municipio correspondió a **negar la devolución del pago de lo no debido** solicitada por parte de CHOLOMA LTDA., pronunciamiento que de acuerdo con la Ley 1437 de 2011 y el artículo 497 del Acuerdo Municipal 14 de 2016 (Estatuto de Rentas Municipal), claramente agotó los recursos en sede o actuación administrativa, denominados en esta normativa aún como “vía gubernativa”.

Tal y como se observa, más que un acto de trámite o de respuesta a un derecho de petición, el rechazo de la solicitud del pago de lo no debido se ventiló a la luz de la normatividad tributaria adoptada al interior del Municipio de Cota, la cual es clara en señalar la naturaleza y vinculatoriedad de las decisiones adoptadas por parte de la administración en el trámite de un recurso de reconsideración. Con lo anterior se evidencia la voluntad de la administración municipal de dar por finalizada la actuación correspondiente a la solicitud de devolución de pago de lo no debido, la cual fue rechazada por el Municipio de Cota, por considerarla improcedente.

Ahora bien, con respecto a la posibilidad que en sede judicial pueda ser debatida la legalidad de este tipo de actuaciones, tal y como lo ha reconocido el Consejo de Estado, los actos administrativos que resuelven y dan por terminada una actuación administrativa son susceptibles de control judicial. En fallo del 23 de noviembre de 2017, esta Corporación conoció de un asunto en el cual también se debatía el argumento de la administración tributaria consistente en afirmar que los actos mediante los cuales la administración se abstiene de realizar devoluciones no son actos de fondo y que por ende el contribuyente debe primero controvertir la liquidación del respectivo impuesto. Desestimando esta postura afirmó:

***Con respecto los actos administrativos definitivos, el despacho reitera que en ellos se manifiesta la voluntad de la autoridad, en ejercicio de la función administrativa, encaminada a producir efectos jurídicos particulares o generales. El acto particular surge de una actuación administrativa que, conforme con el artículo 4° del CPACA, puede iniciarse a petición de parte, en ejercicio de un derecho de petición en interés particular, por el cumplimiento de una obligación o de un deber legal, o de oficio.***

(...)

***Solo los actos administrativos definitivos o que pongan fin a un procedimiento administrativo son susceptibles de demanda ante esta jurisdicción, por medio de las acciones de impugnación. De manera que los actos administrativos de trámite que no ponen fin al proceso se encuentran excluidos de control judicial y, por ende, las irregularidades que los afecten deben discutirse cuando se cuestione judicialmente el acto administrativo definitivo, o en sede administrativa a través del recurso de reposición.***<sup>1</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

En este pronunciamiento, el Consejo de Estado fue claro en reconocer que no se puede confundir los actos liquidatarios con los que deciden el trámite de devolución, y en esa medida estos últimos son susceptibles de control jurisdiccional. Sobre el particular expresó:

***También se advierte que los actos que resuelven la solicitud de devolución y/o compensación hacen parte de una actuación diferente a la de determinación del impuesto vía liquidación oficial de revisión. Es decir, debe distinguirse entre la actuación administrativa relacionada con la devolución y/o compensación y la correspondiente al proceso de determinación oficial del tributo. Se trata de dos trámites distintos y autónomos, pese a que la orden de***

---

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C, 23 de noviembre de 2017. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-00490-01(22702).

*devolución y/o compensación debe apoyarse fácticamente en la actuación de revisión. (...) Por tanto, **el acto que deniega la devolución y/o compensación es anulable**". (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

Para el caso particular, es evidente que el Municipio de Cota dio por finalizada mediante Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021 una actuación que fue originada a iniciativa de CHOLOMA LTDA. De esta manera, **independientemente del título o denominación que la administración municipal haya dado a las actuaciones que resolvieron la solicitud de devolución, lo cierto es que su rechazo constituye en efecto una actuación susceptible de control judicial.**

La anterior postura ha sido reconocida igualmente por parte del Consejo de Estado en diferentes fallos, por ejemplo, en sentencia del 13 de enero de 2000 estudió la legalidad de una respuesta otorgada por parte de la entidad demanda que se abstuvo de estudiar de fondo la solicitud de devolución de pago en exceso por cuanto el actor no interpuso los recursos de Ley, caso similar en este aspecto al objeto de la presente litis. Al respecto:

*"Encuentra la Sala que aun cuando en apariencia el oficio No 020112 del 19 de octubre de 1998, estaría inadmitiendo la solicitud de devolución de la actora, tanto el análisis detenido de su contenido, como el estudio de un conjunto de situaciones dentro del presente proceso, **llevan a la conclusión contraria, es decir, que el oficio acusado es un acto definitivo de rechazo de la solicitud de devolución de pago en exceso.** (...)*

***Cuando la Administración afirma que "para que se originara pago en exceso" "se debió proceder de acuerdo a lo establecido en el artículo 589 del Estatuto Tributario", está diciendo que no se originó pago en exceso, pues para que este existiera se debió cumplir un trámite; igualmente, cuando sostiene que "se debió proceder" de acuerdo a lo prescrito en el artículo 589 del Estatuto Tributario".***

Concluyó la Sala:

***Insiste la Sala en que la referida respuesta no está indicando a la contribuyente que su solicitud ha sido inadmitida por no haber presentado el proyecto de corrección de la declaración de renta de 1995 –recursos contra la licencia urbanística en nuestro caso-***

*, pues lo que dicha respuesta evidencia es el rechazo de la solicitud de devolución de pago en exceso por no haberse presentado dicho proyecto, o lo que es lo mismo, el rechazo de la solicitud de devolución pero por una posible causal de inadmisión, por lo que podría pensarse, equivocadamente según ya se vio, que el referido oficio es una inadmisión de la solicitud de devolución.”*

(...)

*Ahora bien, sobre la base de que el acto acusado es de carácter definitivo, pues tiene el carácter de acto de rechazo de una solicitud de devolución, encuentra la Sala que la vía gubernativa fue agotada, pues el argumento para su no agotamiento es el carácter de acto preparatorio del oficio acusado, carácter que, como ya se vio, no tiene.”*<sup>2</sup>  
(Subrayado y negrilla fuera del texto original) (comentario entre guiones por fuera del texto)

En tal sentido, el presente asunto no trata de la solicitud de nulidad de un acto de trámite toda vez que no se configura parámetro fijado por el Consejo de Estado en sentencia del 29 de noviembre de 2012, en la cual señaló que los “(...) *actos preparatorios, de trámite y de ejecución que, como tales, se limitan a preparar, impulsar la actuación administrativa, o dar cumplimiento a la decisión no son demandables*”<sup>3</sup>, por cuanto **la decisión de rechazo adoptada por el Municipio de Cota con respecto a la solicitud de devolución de pago de lo no debido interpuesta por mi representada es de fondo, es definitiva y dio por terminada la actuación ante el municipio.**

De esta manera, pretende el Municipio de Cota otorgar de un aparente ropaje de auto de trámite a la respuesta a la solicitud de devolución de pago de lo no debido y a su correspondiente recurso de reconsideración, actuar con el cual desconoce que estamos ante un verdadero acto administrativo que contiene una decisión de fondo: el rechazo de la solicitud presentada por parte de CHOLOMA LTDA.

---

<sup>2</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero ponente: Delio Gómez Leyva. Bogotá D.C., 13 de octubre de 2000. Radicación número: 25000-23-27-000-1999032901- 10488.

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Cuarta del Consejo de Estado. Consejero Ponente: Hugo Fernando Bastidas Bárcenas. Bogotá D.C., 29 de noviembre de 2012. Radicado número: 08001 23 31 000 2006 00107 01 (17274).

Es así como, se advierte la no configuración de la causal de rechazo de la demanda contenida en el numeral 1 del artículo 163 de la ley 1437 de 2011, por cuanto el citado acto administrativo es definitivo y por lo tanto susceptible de control judicial.

**B. LA SOLICITUD DE DEVOLUCIÓN DEL PAGO DE LO NO DEBIDO COMO TRÁMITE AUTÓNOMO E INDEPENDIENTE**

Sin perjuicio de lo expuesto, es necesario abordar un aspecto que la Sala del Honorable Tribunal Administrativo de Cundinamarca en auto del 3 de febrero de 2022 expone como argumento principal para concluir que el Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021 es un acto administrativo de trámite y no definitivo. Nos referimos pues a la consideración relacionada con que CHOLOMA LTDA no interpuso los recursos otorgados por la administración municipal en el marco de las solicitudes de licencia urbanística y de parcelación respectivamente.

En esta medida, la Sala acoge la posición esgrimida por parte de la administración municipal en su rechazo a la solicitud de devolución de pago de lo no debido, la cual argumentó su improcedencia por cuanto no fueron interpuestos los recursos en sede administrativa al momento de la liquidación.

Es en este contexto que el presente recurso de apelación advierte el yerro en el que incurre el Auto del 3 de febrero de 2022 por cuanto la solicitud de devolución de pago de lo no debido presentada por parte de CHOLOMA LTDA no se encontraba sujeta o condicionada al agotamiento de los recursos otorgados en su momento por parte de la administración municipal en el marco de los procedimientos urbanísticos, sino que esta se encontraba amparada en el marco de los artículos 2313 del Código Civil, 850 y 858 del Estatuto Tributario Nacional y 556 del Acuerdo Municipal 14 de 2016.

Adicional a lo anterior, se destaca que la posición adoptada por parte del Municipio de Cota tuvo en cuenta unos requisitos formales no contenidos en la norma como lo era el agotar los recursos en sede administrativa para el correspondiente estudio de la solicitud de devolución de pago de lo no debido, desconociendo los argumentos de fondo expuestos en las diferentes comunicaciones por parte de CHOLOMA LTDA.

En efecto, se destaca que tanto el legislador como la jurisprudencia han reconocido que las solicitudes de devolución por pago de lo no debido o por pago en exceso, son independientes y autónomas, y no se encuentran sujetas a trámites o instancias previas, motivo por el cual su procedencia y término de caducidad se encuentran contenidas tanto en el Código Civil, el Estatuto Tributario Nacional como para el caso en particular en el Acuerdo Municipal 14 de 2016 del Municipio de Cota, Cundinamarca. Al respecto, ha sostenido el Consejo de Estado con respecto a la autonomía e independencia de las solicitudes de devolución de pago de lo no debido:

***“(…) debe distinguirse entre la actuación administrativa relacionada con la devolución y/o compensación y la correspondiente al proceso de determinación oficial del tributo. Se trata de dos trámites distintos y autónomos, pese a que la orden de devolución y/o compensación debe apoyarse fácticamente en la actuación de revisión. (...) Por tanto, el acto que deniega la devolución y/o compensación es anulable. De hecho, interesa poner de presente que la confirmación o anulación parcial de la liquidación de revisión significa que el contribuyente utilizó dineros que pertenecían a la administración y que debe reintegrarlos, por lo que procede la sanción del artículo 670 del Estatuto Tributario, esto es, la sanción por devolución improcedente.”***<sup>4</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Adicionalmente, el Consejo de Estado ha sido enfático en señalar que la naturaleza de la solicitud del pago de lo no debido debe ser entendida como un trámite autónomo e independiente que (i) **no está condicionado** a la discusión previa de la

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Consejero Ponente: Julio Roberto Piza Rodríguez. Bogotá D.C, 23 de noviembre de 2017. Radicación número: 25000-23-37-000-2015-00490-01(22702).

liquidación administrativa o a la corrección de la declaración del tributo, y (ii) se rige por unos **términos que le son propios y que se contabilizan de manera autónoma.** Estas consideraciones son aplicables tanto para las autoridades del orden nacional como territorial.

Al respecto, el Consejo de Estado en sentencia del 31 de julio de 2009, pronunciándose sobre la oportunidad para pedir la devolución de los pagos en exceso o de lo no debido y su correspondiente naturaleza, señaló:

*“(...) en el sentido de que el plazo para pedir la devolución de los pagos en exceso o de lo no debido, que no son saldos a favor, es el de la prescripción de la acción ejecutiva del artículo 2356 del Código Civil, en reciente fallo, relativo al trámite de devoluciones y compensaciones de tributos municipales, en los que también se aplican las normas del Estatuto Tributario, la Sección precisó: “[...]”*

*Las normas de procedimiento tributario se encuentran en el Libro Quinto del Estatuto Tributario. Y, dentro de este Libro están las disposiciones sobre compensaciones (artículos 815, 815-1 y 816) y devoluciones (artículos 850 a 865).*

*El artículo 850 del Estatuto Tributario señala que los contribuyentes o responsables tienen derecho a solicitar la devolución de los saldos a favor que liquiden en sus declaraciones. También prevé que la DIAN debe devolver los pagos en exceso o de lo no debido que hayan efectuado los contribuyentes, “siguiendo el mismo procedimiento que se aplica para las devoluciones de los saldos a favor”.*

(...)

*Como la ley tributaria, que es especial, no señaló un término para que los contribuyentes soliciten la devolución de los pagos en exceso o de lo no debido, debe aplicarse la norma general de prescripción, esto es, el artículo 2536 del Código Civil, conforme al cual la acción ejecutiva prescribe en diez años, y, hoy en cinco, a partir de la modificación que a dicha norma introdujo el artículo 8 de la Ley 791 de 2002. Lo anterior, porque para pedir la devolución de un pago en exceso o de lo no debido, al igual que dé un saldo a favor, debe existir un título que acredite que el contribuyente realizó un pago al fisco que no debía o mayor al que legalmente le correspondía.”<sup>5</sup> (Subrayado y negrilla fuera del texto original)*

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Cuarta. Consejero Ponente: Héctor J. Romero Díaz. Bogotá, D.C., 31 de julio de 2009.

En este sentido, de llegar a considerarse como adecuada la postura adoptada por la Sala para rechazar la demanda presentada por CHOLOMA LTDA, se estaría no solo desconociendo la postura jurisprudencial anteriormente citada sino también lo dispuesto por **el legislador quien no condicionó el trámite o estudio de las solicitudes de devolución de pago de lo no debido a la radicación de los recursos correspondientes en sede administrativa en contra de las liquidaciones oficiales, o inclusive a la declaratoria de nulidad de dicho acto administrativo**, por considerarla trámites independientes y autónomos y sujetas de control en sede judicial.

Valga la pena advertir que esta posición del Consejo de Estado ha sido clara **tanto en tributos que implican una declaración privada**, caso en el cual ha manifestado que no era requisito previo realizar el trámite administrativo de corrección por menor valor (art. 589 ET), **como para impuestos de liquidación oficial**, como el que ahora nos ocupa (delineación urbana), caso en el cual también se ha validado la posibilidad de solicitar una devolución de pagos de lo no debido sin mediar un recurso o demanda contra el acto de determinación realizado por la administración; así, por ejemplo, la Corporación ordenó las devoluciones del impuesto de industria y comercio que había liquidado por la administración por concepto de actividades primarias como la avícola<sup>6</sup>. En estos casos la defensa de la administración alegó que el contribuyente había aceptado el monto a pagar al radicar y pagar las respectivas liquidaciones, argumentación que fue finalmente desestimada por el Alto Tribunal que consideró procedente solicitar dentro del término de la acción ejecutiva la devolución de los tributos indebidamente pagados y que había plena competencia para pronunciarse de fondo sobre el tema de la exclusión que daba origen al saldo respectivo.

---

<sup>6</sup>Ver, entre otros, CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN CUARTA. Consejero ponente: JUAN ÁNGEL PALACIO HINCAPIÉ. Bogotá, D.C., 24 de 2007. Radicación número: 68001-23-5-000-1998-01808-01(15241)

De hecho, vale la pena mencionar que incluso se ha encontrado viable solicitar la devolución de impuestos pagados por la importación de bienes excluidos, en los cuales no se alcanzó a cumplir los requisitos y se debió pagar el IVA para el ingreso al territorio nacional. En este caso ni se alegó una renuncia a la exclusión ni se ha exigido la corrección de las declaraciones presentadas<sup>7</sup>.

Es así como, para el caso particular esta parte actora resalta que el objeto del presente medio de control no es controvertir la legalidad de los autos que otorgaron las licencias identificadas en el acápite de los hechos en el escrito de la demanda, sino cuestionar la legalidad de los argumentos tenidos en cuenta por parte del Municipio de Cota, Cundinamarca para rechazar la solicitud de devolución de pago de lo no debido radicada por parte de CHOLOMA LTDA y que concluyó con la expedición del Auto No. 1000.73.01.00302 del 11 de junio de 2021.

### C. SOBRE EL OBJETO DEL LITIGIO

En adición a lo expuesto, esta parte actora considera que la Sala, en la providencia del 3 de febrero de 2022 objeto del presente recurso de reposición, concluye equivocadamente que el alcance de la demanda radicada por CHOLOMA LTDA se circunscribe a controvertir la legalidad de las Resoluciones No. 00199 del 11 de junio de 2015 y 589 del 5 de septiembre de 2017. No obstante, desconoce la Sala los argumentos y alcance fijado en el escrito de demanda el cual fue enfático en señalar que el objeto de estas resoluciones era el de pronunciarse de fondo sobre la aprobación de un proyecto de parcelación y la autorización las obras correspondientes mediante el otorgamiento de licencias urbanísticas y, para ello, procedía a verificar el pago del impuesto de delineación urbana, como parte de los

---

<sup>7</sup> Consejo de Estado en sentencia de la Sección Cuarta, con radicado interno 18080 del 28 de agosto de 2013, M.P. Hugo Fernando Bastidas Bárcenas.

requisitos previstos para la expedición de la licencia conforme al Decreto 1077 de 2015.

Es así como, la citada verificación que realizó el Municipio de Cota del pago del tributo no convalidó o limitó las acciones que tiene el contribuyente contra la actuación administrativa autónoma e independiente mediante la cual se le liquidó el mencionado gravamen. Es más, como lo cita la propia Secretaria de Hacienda dicha resolución ni siquiera manifestó que contra ella procediese el recurso de reconsideración –violando lo dispuesto en el artículo 67 del CPACA-, aspecto que contraría la misma tesis adoptada por parte del Municipio para negar el estudio de la solicitud de devolución por concepto de pago en exceso o de lo no debido.

Como se observa, el objeto de la presente no es debatir la legalidad de las Resoluciones No. 00199 del 11 de junio de 2015 y 589 del 5 de septiembre de 2017 – por las cuales se expidieron licencias urbanísticas-, por el contrario, se busca que en sede judicial se declare la nulidad del acto administrativo mediante el cual el Municipio de Cota resolvió de fondo la solicitud de pago de lo no debido.

En efecto, resulta evidente que la postura asumida por la Sala desconoce la demanda radicada por CHOLOMA LTDA en cuanto a que la legalidad que se debate es sobre el rechazo de la solicitud de la devolución de pago de lo no debido y no la legalidad de las resoluciones No. 00199 del 11 de junio de 2015 y 589 del 5 de septiembre de 2017.

#### **D. SOBRE LA RESOLUCIÓN DE COMPENSACIÓN Y/O DEVOLUCIÓN**

Finalmente, considera el despacho que la Tesorería Municipal de Cota aceptó una solicitud de devolución y compensación por el mayor valor pagado como excedente por el impuesto de delineación y urbanismo sobre los predios localizados en la

Vereda Roza del municipio de Cota (Cundinamarca) identificados con los números catastrales 25214-00-00-00-00003- 0099/ 0098/ 0097/ 0166/ 0188-0-00-00-0000 y matriculas inmobiliarias n.º 50N - 20107147 / 890880 / 20034279 / 536903 / 698238. Nótese como para la fecha en la cual se resolvió dar trámite a la solicitud de devolución y compensación, no se habían realizado la totalidad de los pagos que justamente han sido objeto de solicitud de devolución por parte de CHOLOMA LTDA. En efecto, este trámite respondió a un momento en el tiempo diferente, motivo por el cual, la inclusión de este antecedente tuvo una finalidad meramente fáctica más no de mérito como equivocadamente lo pretende argumentar la Sala.

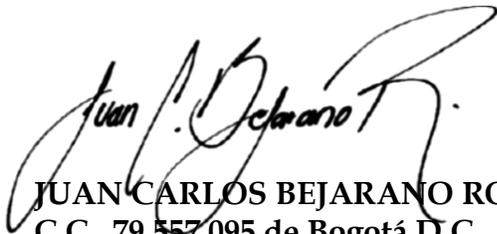
Con lo anterior, resulta evidente que el correcto análisis del acervo probatorio debe tener en cuenta en su integralidad los documentos aportados, así como también un recuento fáctico e histórico congruente con la naturaleza misma del presente medio de control, el cual valga la pena reiterar no pretende discutir una decisión administrativa de orden urbanístico, sino los pagos realizados por parte de CHOLOMA LTDA ante la no configuración de los hechos generadores configurados y tipificados en el Estatuto de Rentas del Municipio.

En este sentido, no se puede concluir que una actuación surtida por parte del Municipio de Cota, al margen de los pagos realizados por parte de CHOLOMA LTDA, configura un verdadero acto administrativo definitivo, por cuanto justamente tal y como se desprende del acervo probatorio allegado con la demanda, la administración municipal ha manifestado su voluntad y posición en actuaciones administrativas posteriores, finalizando sus actuaciones mediante acto administrativo del 11 de junio de 2021.

## E. SOLICITUD

En mérito de lo expuesto, de manera respetuosa se solicita a los Honorables Magistrados conceder el recurso de Apelación en atención a lo dispuesto en el artículo 243 y de la Ley 1437 de 2011, revocar la providencia impugnada y admitir la demanda interpuesta por el suscrito apoderado.

Cordialmente,



**JUAN CARLOS BEJARANO RODRÍGUEZ**  
C.C. 79.557.095 de Bogotá D.C.  
TP. No. 77.891 del C. S. de la J  
Apoderado Especial CHOLOMA LTDA