



**JUZGADO CUARENTA Y DOS ADMINISTRATIVO DE ORALIDAD DEL  
CIRCUITO - SECCIÓN CUARTA DE BOGOTÁ D.C.**

Bogotá D.C. dieciséis (16) de junio de dos mil veintitrés (2023).

<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	<b>NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO</b>
<b>RADICACIÓN:</b>	<b>110013337042 202300066 00</b>
<b>DEMANDANTE:</b>	<b>JOSÉ ÁLVARO ROMERO DÍAZ</b>
<b>DEMANDADO:</b>	<b>ALCALDÍA MUNICIPAL DE UNE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE HACIENDA E INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE UNE CUNDINAMARCA</b>

**1. ASUNTO**

Procede el despacho a estudiar si debe asumir la competencia para conocer de la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho entre el señor JOSÉ ÁLVARO ROMERO DÍAZ contra la ALCALDÍA MUNICIPAL DE UNE CUNDINAMARCA – SECRETARÍA DE HACIENDA E INSPECCIÓN DE POLICÍA DEL MUNICIPIO DE UNE CUNDINAMARCA

**2. ANTECEDENTES**

La parte actora pretende la nulidad del acto administrativo identificado con el oficio número SHM062-2022 del 21 de septiembre de 2022, por medio del cual se notifica el traslado por competencia, a la SECRETARÍA DE HACIENDA para iniciar el cobro coactivo concerniente a la "MULTA ESPECIAL" por comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

A título de restablecimiento del derecho, se ordene a la parte demandada emitir paz y salvo por todo concepto en relación con la sanción impuesta por la SECRETARÍA DE HACIENDA.

De acuerdo a lo anterior se evidencia que el tema gira en torno al traslado de competencia para el cobro de la multa especial por el incumplimiento de la normatividad urbanística.

### 3. CONSIDERACIONES

1. De la revisión de la demanda se evidencia que el asunto si bien corresponde a los Juzgados Administrativos del Circuito de Bogotá por la naturaleza del asunto<sup>1</sup>, la cuantía y el factor territorial, lo cierto es que observa el despacho que el pleito no versa sobre la materia tributaria, es decir sobre el monto, distribución o asignación de impuestos, contribuciones y tasas<sup>2</sup>, ni la determinación, discusión, cobro o devolución de aportes parafiscales, o se refiera a la devolución de un saldo a favor determinado en factura que liquide un gravamen o declarado en la PILA (declaración tributaria). Tampoco a la imposición de una sanción de talante tributario ni a las actuaciones propias del cobro coactivo.

2. En efecto, sobre la temática concerniente a la imposición de una multa especial por el incumplimiento de normas urbanísticas, es una situación que claramente escapa del alcance tributario y que se subsume dentro de la categoría residual concerniente a la Sección Primera.

#### 3.1 Concepto y alcance de las normas urbanísticas en Colombia

Las normas urbanísticas han sido definidas por la Corte Constitucional<sup>3</sup> en los siguientes términos:

*"Conforme a estos mandatos constitucionales el Legislador expidió la Ley 388 de 1997, cuyo objetivo es armonizar las disposiciones que anteriormente regulaban el tema del ordenamiento territorial con las normas constitucionales expedidas en ese momento y las leyes orgánicas del plan de desarrollo y áreas metropolitanas. En ese sentido, el artículo 9º de esta ley estableció que los Planes de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) son el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo".*

*"El artículo 12 de esta ley establece que los POT deben tener tres componentes: uno general, uno urbano y uno rural. El primero está constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales de largo plazo para un municipio o distrito. El segundo se encarga de las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano de la entidad territorial. Por último, el tercero también debe desarrollar políticas, acciones, programas y normas, con la diferencia de que estas deben orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo".*

*En atención al componente urbano del POT, el numeral 11 del artículo 13 de la mencionada ley establece que es necesaria la expedición de normas urbanísticas.*

*El artículo 15 de esta ley establece que las **normas urbanísticas** son aquellas que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones de la administración para estos procesos. Este tipo de normas se dividen en tres. Las primeras son las estructurales, las*

---

<sup>1</sup>CPACA, art. 104 Inciso primero. La Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para conocer, además de lo dispuesto en la Constitución Política y en leyes especiales, de las controversias y litigios originados en actos, contratos, hechos, omisiones y operaciones, sujetos al derecho administrativo, en los que estén involucradas las entidades públicas, o los particulares cuando ejerzan función administrativa (...)

<sup>2</sup> CPACA, art. 155 numeral 4.

<sup>3</sup> T-327 de 2018. Expediente T-6.690.507. M.P. GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

*cuales aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del POT y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano. Este tipo de normas prevalecen sobre todas las demás, de manera que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece.*

Aunado a lo anterior también define la facultad sancionatoria que poseen las Alcaldía Municipales para hacer cumplir las normas urbanísticas y los Planes de Ordenamiento Territorial:

*"Ahora bien, es importante señalar que la Ley 388 de 1997 no solo le otorgó a las entidades territoriales una facultad de ordenación urbana para expedir el POT, **sino que también les concedió una faceta de control sancionatorio a las contravenciones a las normas urbanísticas.** Por esta razón, en su artículo 104 establece que los alcaldes y demás autoridades competentes están autorizados para adelantar las actuaciones administrativas tendientes a hacerlas cumplir. En ese sentido, este artículo contempla que estas pueden imponer sanciones i) de orden pecuniario, las cuales consisten en multas que varían según el tipo de infracción y el metraje que la configure; y ii) de demolición total o parcial de las obras desarrolladas sin licencia, o de la parte de las mismas no autorizada o ejecutada en contravención a la licencia".*

*"En ese orden de ideas, la Ley 388 de 1997 le otorga a las entidades territoriales facultades regulativas y sancionatorias. En virtud de las primeras es que estas pueden definir los objetivos, directrices, políticas y programas para orientar y administrar el desarrollo físico de su territorio y la utilización del suelo. Por otro lado, es a través de las segundas que se les permite la imposición de sanciones económicas y de demolición a todas las personas que no cumplan con los lineamientos urbanísticos de cada entidad territorial".*

### **3.2 Del procedimiento de cobro coactivo**

El cobro coactivo o procedimiento administrativo de cobro es el mecanismo por el cual la autoridad tributaria requiere de forma coercitiva el pago de obligaciones constitutivas en sumas líquidas de dinero, en virtud de un título ejecutivo el cual constituye un documento claro, expreso y exigible.

El proceso de cobro coactivo no constituye una discusión, si no, la facultad que poseen ciertas entidades para hacer exigibles las obligaciones que recaen en cabeza de los contribuyentes. El procedimiento de cobro coactivo está fundamentado en la Constitución Política y constituye un mecanismo único en el cual se pretende garantizar el recaudo de las acreencias en favor de las autoridades.

Por otro lado existe el procedimiento de cobro persuasivo, el cual es una invitación frente a los contribuyentes deudores de cualquier tipo de impuesto para que se acerquen a la administración y liquiden sus impuestos sin que haya necesidad ni obre de por medio empezar un procedimiento de cobro coactivo. De acuerdo a lo anterior se puede claramente inferir que el cobro persuasivo es la etapa anterior del cobro coactivo, y poseen mecanismos y naturaleza jurídica distinta.

El documento que da inicio al procedimiento de cobro coactivo es el "MANDAMIENTO DE PAGO", que constituye el documento en el cual, el funcionario competente, le exige al contribuyente mediante una orden, el pago de las acreencias adeudadas relacionadas con impuestos, anticipos, retenciones, intereses y sanciones, el cual se encuentra sustentado en el título ejecutivo.

Así lo ha indicado el Consejo de Estado en sentencia del 25 de noviembre de 2021<sup>4</sup> la cual señala que el mandamiento de pago es el acto de trámite que da inicio al procedimiento de cobro coactivo:

*"De acuerdo con lo anterior, el proceso administrativo de cobro coactivo no inicia con el acto administrativo que constituye título ejecutivo, ni con los actos previos a éste pues, se insiste, constituyen procedimientos independientes. El mandamiento de pago es el acto administrativo de trámite que da inicio al procedimiento de cobro coactivo (...)"*.

#### **4. CASO CONCRETO**

En el presente proceso la parte actora discute el acto administrativo que traslada la competencia a la SECRETARÍA DE HACIENDA para iniciar el cobro coactivo de la medida especial "MULTA ESPECIAL" por comportamientos contrarios a la integridad urbanística.

Como se puede observar con la normatividad anteriormente citada, no se habla de un gravamen general en cabeza de alguna persona ya sea natural o jurídica. Se habla del incumplimiento de una normatividad por cuestiones de construcción, ya sea licencias, órdenes de construcción o demolición de bienes. El presente asunto no puede encajar en la determinación de un tributo, ya que aquel no existe, el comportamiento contrario a las normas urbanísticas constituye el incumplimiento de un deber que tiene la persona de seguir los lineamientos estipulados en el ordenamiento urbanístico.

Al respecto el Consejo de Estado- Sección Primera ha definido la competencia para tratar la temática referente a las sanciones por infracciones urbanísticas<sup>5</sup>:

*Vistos el artículo 129 del Código Contencioso Administrativo<sup>6</sup>, sobre la competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia, aplicable en los términos del artículo 308<sup>7</sup> de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011, sobre el régimen de transición y vigencia; y el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, expedido por la Sala Plena de esta Corporación, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer del presente asunto, en segunda instancia.*

*Visto el artículo 328 del Código General del Proceso<sup>8</sup>, norma aplicable al presente caso, en virtud de lo dispuesto en el artículo 1 el Acuerdo núm. PSAA15-10392 de 1 de octubre de 2015, expedido por la Sala Administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, la Sala procederá a examinar las argumentaciones expuestas por la parte demandante en el recurso de apelación, interpuesto*

---

<sup>4</sup> Consejo de Estado – Sección Cuarta. Sentencia del 25 de noviembre de 2021. Expediente número 2192372. C.P. MILTON CHAVES GARCÍA.

<sup>5</sup> Consejo de Estado – Sección Primera. Sentencia de segunda instancia del 14 de julio de 2022. Expediente 25000232400020080030801. C.P. HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ.

<sup>6</sup> CPACA, art. 150: «Competencia del Consejo de Estado en segunda instancia y cambio de radicación. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá en segunda instancia de las apelaciones de las sentencias dictadas en primera instancia por los tribunales administrativos y de las apelaciones de autos susceptibles de este medio de impugnación, así como de los recursos de queja cuando no se conceda el de apelación por parte de los tribunales, o se conceda en un efecto distinto del que corresponda, o no se concedan los extraordinarios de revisión o de unificación de jurisprudencia [...]».

<sup>7</sup> "ARTÍCULO 308. RÉGIMEN DE TRANSICIÓN Y VIGENCIA. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012. Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instaren con posterioridad a la entrada en vigencia. Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior".

<sup>8</sup> "[...] ARTÍCULO 328. COMPETENCIA DEL SUPERIOR. El juez de segunda instancia deberá pronunciarse solamente sobre los argumentos expuestos por el apelante, sin perjuicio de las decisiones que deba adoptar de oficio, en los casos previstos por la ley. [...] El juez no podrá hacer más desfavorable la situación del apelante único, salvo que en razón de la modificación fuera indispensable reformar puntos íntimamente relacionados con ella [...]".

*contra la sentencia proferida el 10 de septiembre de 2012 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se limitará a conocer de los puntos o cuestiones a los cuales se contrae dicho recurso, puesto que los mismos, en el caso de apelante único, definen el marco de la decisión que habrá de adoptarse en la segunda instancia.*

Lo anterior, ha sido reconocido en mismo sentido por la propia Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, que ha declarado su competencia respecto a la determinación de multas por comisión de infracciones urbanísticas; dicha Corporación ha puntualizado<sup>9</sup>:

*"Decide el Tribunal el recurso de apelación interpuesto contra la sentencia de 14 de febrero de 2019 proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito de Bogotá D.C., que accedió parcialmente a las pretensiones de la demanda".*

*"Consiste en determinar si hay lugar a revocar la sentencia dictada el 14 de febrero de 2019, por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Bogotá D.C., en los términos planteados por la apelante".*

*"El tema sobre el cual giraba el asunto de la referencia era el incumplimiento de la demolición de una ventana, brindando cumplimiento a normatividad urbanística y de la Resolución número 293 de 1 de julio 2009".*

Por otro lado, se puede evidenciar que en el asunto sub examine no se ha iniciado el procedimiento de cobro coactivo aún, toda vez que no se ha expedido el mandamiento de pago, acto que da apertura a dicho procedimiento.

Así las cosas, por las razones antes señaladas, dado que la naturaleza del asunto no corresponde a un asunto de carácter tributario o a los actos pertenecientes al procedimiento de cobro coactivo para que la competencia sea asumida por los juzgados pertenecientes a la Sección Cuarta de este circuito judicial, se declarará la falta de competencia de este despacho, y se procederá a la remisión de las presentes diligencias a los juzgados administrativos adscritos a la Sección Primera, debido a la competencia residual que les asiste<sup>10</sup>, tal como lo establece el Decreto 2288 de 1989.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarenta y Dos administrativos Oral del Circuito de Bogotá, Sección Cuarta,

## **RESUELVE**

**PRIMERO:** Declarar que el Juzgado 42 Administrativo de Oralidad del Circuito Judicial de Bogotá, no es competente para conocer del presente asunto, conforme lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**SEGUNDO:** Una vez en firme esta providencia, **REMITASE** por competencia el expediente a través de la Oficina de Apoyo Judicial a la Sección Primera de los Juzgados Administrativos de Bogotá.

**TERCERO: Trámites Virtuales.** Todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y

---

<sup>9</sup> Tribunal Administrativo de Cundinamarca– Sección Primera – Subsección A. Sentencia del 8 de octubre de 2020. Expediente número 110013334001201400118-01 M.P. LUIS MANUEL LASSO LOZANO

<sup>10</sup> el artículo 18 del Decreto 2288 de 1989 asigna las siguientes competencias por secciones:

"Sección Primera. Le corresponde el conocimiento de los siguientes procesos y actuaciones: De nulidad y restablecimiento del derecho que no correspondan a las demás secciones [...]"

en general toda comunicación dirigida a este proceso, debe ser enviada por los canales virtuales. Para este efecto se ha dispuesto el buzón de correo electrónico: [correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:correscanbta@cendoj.ramajudicial.gov.co)

En cumplimiento del deber procesal impuesto en los artículos 83 numeral 14 del Código General del Proceso y 3 de la ley 2213 de 2022, las partes deben enviar todo memorial, solicitud, prueba, recurso, y en general toda comunicación dirigida a este proceso no sólo al Despacho, también a las demás partes mediante los correos electrónicos que se informan:

Toda actuación en el proceso se comunicará mediante estos correos, que para los apoderados deben corresponder a los registrados en el sistema SIRNA.

**Canales de atención:** El Juzgado presta atención al público de forma presencial en la Sede Judicial "Aydée Anzola Linares", ubicada en la Cra. 57 N° 43- 91 piso 6º; asimismo, mediante los números telefónicos (601) 5553939, extensión 1042 y 3203680137.

## **COMUNÍQUESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.**

**ANA ELSA AGUDELO ARÉVALO  
JUEZA**

Firmado Por:

Ana Elsa Agudelo Arevalo

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

Sala 042 Contencioso Admsección 2

Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **c4bbdef2809733ca1a4ffb8eb9946ef57f072fc244701616b8716ce8b0e76b32**

Documento generado en 15/06/2023 10:06:13 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**