

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, veintiocho (28) de abril de dos mil veintitrés (2023)

EXPEDIENTE: 252693333003-2022-00108-00
DEMANDANTE: INDUSTRIAS INCA S.A.S.
DEMANDADOS: MUNICIPIO DE FUNZA (CUNDINAMARCA)
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
ASUNTO: RESUELVE EXCEPCIONES PREVIAS

I. ANTECEDENTES

A través de auto de 13 de julio de 2022 se admitió demanda del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho instaurado por INDUSTRIAS INCA S.A.S. contra el MUNICIPIO DE FUNZA (CUNDINAMARCA).

Dentro del término legal el Municipio de Funza contestó la demanda y mediante escrito separado presentó como excepción previa la de “ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales”, por a) la ausencia de agotamiento del procedimiento administrativo previo y b) por la falta de agotamiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

En primer lugar, frente a la ausencia de agotamiento del procedimiento administrativo previo indicó:

(...) es necesario recordar que en la presente demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se pretende la declaración de nulidad de varios actos administrativos a saber:

- Preliquidación del impuesto de delineación urbana expedida el 19 de julio de 2021 por la Secretaría de Planeación del municipio de Funza- Cundinamarca, como consecuencia de la solicitud de licencia de construcción presentada por los demandantes el 16 de marzo de 2021.
- Resolución 08254 del 30 de noviembre de 2021 proferida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Funza- Cundinamarca, mediante la cual resolvió el recurso de reconsideración presentado por los demandantes en contra de la preliquidación del impuesto de delineación urbana.
- Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021, por medio de la cual la Secretaría de Ordenación y Planeamiento de Funza decreta el “desistimiento de una solicitud de licencia de construcción.”

Si bien los tres actos administrativos demandados fueron expedidos en el marco de la solicitud de licencia de construcción No. 20210035 presentada por los demandantes el 16 de marzo de 2021, lo cierto es que los **dos primeros resuelven una situación jurídica independiente a la situación jurídica resuelta mediante el tercer acto administrativo demandado.**

Pues bien, en primer lugar, Industrias INCA demanda la nulidad del acto de preliquidación del impuesto de delineación urbana, y a su vez, la resolución que resolvió de forma negativa el recurso de reconsideración interpuesto en contra de dicha liquidación.

Y, en segundo lugar, **Industrias INCA demanda la nulidad de la resolución que declaró el desistimiento de la solicitud de licencia de construcción** por ausencia de pago del impuesto de delineación urbana como requisito indispensable para la expedición de la misma.

(...) en todo caso, y sin importar la naturaleza del acto, para que fuera procedente el medio de control, se debió agotar el procedimiento administrativo respecto de todos los actos administrativos demandados en el entendido en que cada uno resuelve una situación jurídica particular. Justamente, en este caso los demandantes interpusieron los recursos en contra del acto de preliquidación del impuesto, pero **no interpusieron el recurso de reposición en contra de la resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021**, por medio de la cual la Secretaría de Ordenación y Planeamiento de Funza decreta el "*desistimiento de una solicitud de licencia de construcción*", pese a que la misma resolución indicó los recursos que procedían en su contra:

Así las cosas, el objeto de la demanda se cae de su propio peso en la medida en que los demandantes no agotaron los recursos obligatorios, y con ello incumplieron uno de los requisitos indispensables previos a instaurar una demanda en contra de una entidad estatal.

En segundo lugar, frente a la falta de agotamiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad señaló:

En esta oportunidad, los demandantes aseguran no haber agotado la conciliación prejudicial administrativa por tratarse de un asunto tributario que no está sometido a tal exigencia. Sin embargo, pese a ser cierto que las controversias por asuntos tributarios no exigen el agotamiento de la conciliación previo a demandar, en este caso no todos los actos hacen parte de una controversia tributaria.

Tal como se indicó ampliamente en el acápite de la excepción previa anterior, en este trámite de licencia de construcción convergen materias de diversa índole. Para efectos de los actos administrativos demandados, tenemos que hay un asunto tributario y otro urbanístico, este último sobre el cual sí es obligatorio el agotamiento del requisito de procedibilidad.

Si se observa el contenido de la **Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021**, se concluye con facilidad que no responde ni resuelve una situación jurídica de contenido tributario, sino urbanístico; máxime por cuanto la dependencia que expidió esta resolución fue la Secretaría de Planeación y Ordenamiento Territorial, y no la Secretaría de Hacienda. En ese sentido, es evidente que **la demanda es inepta por no haber agotado la conciliación como requisito de procedibilidad** y que, en consecuencia, este proceso está llamado a fracasar.

El hecho de que la causa del desistimiento de la licencia sea el no pago de un impuesto, no hace el acto uno que resuelve una situación tributaria, de hecho, resuelve una solicitud urbanística sobre la que se debían agotar la conciliación prejudicial.

Es fundamental que se tenga en cuenta que el trámite de una licencia es urbanístico, no es tributario, así tenga algún impacto tributario, razón por la cual, en contra de tal acto se debió agotar la conciliación prejudicial.

Su señoría, no se puede sostener que cualquier acto que tenga alguna relación con un tributo sea de carácter tributario, toda vez que lo que para que sea considerado como tal requiere definir una situación jurídica tributaria, cosa que no ocurre con la **Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021**, mediante la cual se define una situación urbana, la expedición de una licencia.

Por su parte, la parte actora se pronunció frente a las excepciones previas, así:

Frente a la ausencia de agotamiento del procedimiento administrativo previo, trajo a colación que de acuerdo con el numeral 2 del artículo 161 del CPACA es requisito para demandar un acto de carácter particular, el haber ejercido los recursos que de acuerdo con la ley son obligatorios. En tal sentido, recordó que de acuerdo con lo establecido en el artículo 78 y la jurisprudencia, el recurso de reposición no es obligatorio, y agregó que de acuerdo con las normas especiales que regulan la materia frente a las licencias de construcción, el recurso de reposición tampoco es obligatorio. Así, señaló que podía acudir a la jurisdicción sin necesidad de interponer el recurso de reposición contra la Resolución 076077505 de 2021.

En cuanto a la excepción por la falta de agotamiento de conciliación como requisito de procedibilidad indicó que no sería útil conciliar en relación con la Resolución 076077505 de 2021, con la cual se declara desistida la solicitud de licencia, sin que se haya resuelto el problema tributario que no es conciliable. Es decir, que inevitablemente, la conciliación sobre dicho acto involucraría un tema tributario, porque la solución del problema de la declaratoria de desistimiento depende fundamentalmente de que se resuelva la discusión sobre el monto del impuesto de delineación, ya que precisamente, el desistimiento se declaró por no pagar el impuesto allí fijado dentro del plazo establecido; en otras palabras la motivación del acto se basa en un hecho tributario.

En todo caso, subrayó que si eventualmente se llegará a la conclusión de que la conciliación era un requisito, hay que tener en cuenta que los actos demandados son autónomos y corresponden a dos momentos de un mismo procedimiento administrativo, por lo que la excepción únicamente tendría la virtualidad de afectar la pretensión relacionada con la nulidad de la Resolución 076077505 de 2021, pero no la relacionada con nulidad de los otros actos demandados.

II. CONSIDERACIONES

Las excepciones previas que pueden proponer las partes son las que taxativamente se encuentran señaladas en el artículo 100 del Código General del Proceso. Al respecto, el demandado ha propuesto la establecida en el numeral 5 del mencionado artículo:

Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

(...)

5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.

Frente a los requisitos formales de la demanda, estos se encuentran previstos en la norma y para que pueda predicarse la ineptitud de la demanda debe evidenciarse que la ausencia de algún requisito es grave y trascendente en el caso concreto. Al respecto, se recuerda lo dicho por la Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, en sentencia del 18 de marzo de 2022, exp. 6649:

(...) el defecto que debe presentar una demanda para que se le pueda calificar de inepta o en indebida forma, tiene que ser verdaderamente grave, trascendente y no cualquier informalidad superable lógicamente, pues bien se sabe que una demanda cuando adolece de cierta vaguedad, es susceptible de ser interpretada por el juzgador, con el fin de no sacrificar un derecho y siempre que la interpretación no varíe los capítulos petitorios del libelo.

En materia contenciosa administrativa los requisitos de la demanda se encuentran previstos en el artículo 162 del CPACA:

ARTÍCULO 162. CONTENIDO DE LA DEMANDA. Toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y contendrá:

1. La designación de las partes y de sus representantes.

2. Lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad. Las varias pretensiones se formularán por separado, con observancia de lo dispuesto en este mismo Código para la acumulación de pretensiones.

3. Los hechos y omisiones que sirvan de fundamento a las pretensiones, debidamente determinados, clasificados y numerados.
4. Los fundamentos de derecho de las pretensiones. Cuando se trate de la impugnación de un acto administrativo deberán indicarse las normas violadas y explicarse el concepto de su violación.
5. La petición de las pruebas que el demandante pretende hacer valer. En todo caso, este deberá aportar todas las documentales que se encuentren en su poder.
6. La estimación razonada de la cuantía, cuando sea necesaria para determinar la competencia.
7. El lugar y dirección donde las partes y el apoderado de quien demanda recibirán las notificaciones personales. Para tal efecto, deberán indicar también su canal digital.
8. El demandante, al presentar la demanda, simultáneamente deberá enviar por medio electrónico copia de ella y de sus anexos a los demandados, (...).

Además, a la luz de lo establecido en los numerales 1 y 2 del artículo 161 del CPACA, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deberán haberse ejercido los recursos que de acuerdo a la ley fuesen obligatorios y el asunto debe ser sometido a la conciliación extrajudicial, excepto si se trata de asuntos tributarios.

1. Agotamiento del procedimiento administrativo: ejercicio de los recursos obligatorios

El demandado expone que **no se interpuso el recurso de reposición en contra de la Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021**, por medio de la cual la Secretaría de Ordenación y Planeamiento de Funza decreta el *“desistimiento de una solicitud de licencia de construcción”*.

Al respecto, el despacho encuentra que efectivamente procedía el señalado recurso, sin embargo, su interposición no es un requisito para acceder a la jurisdicción, toda vez que el recurso de reposición no es obligatorio. Al respecto señala el artículo 76 del CPACA:

ARTÍCULO 76. OPORTUNIDAD Y PRESENTACIÓN. Los recursos de reposición y apelación deberán interponerse por escrito en la diligencia de notificación personal, o dentro de los diez (10) días siguientes a ella, o a la notificación por aviso, o al vencimiento del término de publicación, según el caso. Los recursos contra los actos presuntos podrán interponerse en cualquier tiempo, salvo en el evento en que se haya acudido ante el juez.

Los recursos se presentarán ante el funcionario que dictó la decisión, salvo lo dispuesto para el de queja, y si quien fuere competente no quisiere recibirlos podrán presentarse ante el procurador regional o

ante el personero municipal, para que ordene recibirlos y tramitarlos, e imponga las sanciones correspondientes, si a ello hubiere lugar.

El recurso de apelación podrá interponerse directamente, o como subsidiario del de reposición y cuando proceda será obligatorio para acceder a la jurisdicción.

Los recursos de reposición y de queja no serán obligatorios.
(Negrillas propias)

En consecuencia, no se encuentra demostrada esta excepción previa, como quiera que no es obligatorio interponer el recurso de reposición contra la citada resolución.

2. Falta de agotamiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad.

En el caso concreto el demandante solicita la nulidad de los siguientes actos administrativos:

1. Preliquidación del impuesto de delineación urbana expedida el 19 de julio de 2021 por la Secretaría de Planeación del municipio de Funza-Cundinamarca.

2. Resolución 08254 del 30 de noviembre de 2021 proferida por la Secretaría de Hacienda del municipio de Funza- Cundinamarca, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado en contra de la preliquidación del impuesto de delineación urbana.

3. Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021, por medio de la cual la Secretaría de Ordenación y Planeamiento de Funza decreta el "desistimiento de una solicitud de licencia de construcción."

Hay que recordar que los asuntos de carácter tributario no son conciliables, por lo que la parte demandante no tiene la obligación de agotar el requisito de procedibilidad de la conciliación prejudicial para acudir a la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Ahora, los actos administrativos de carácter tributario son aquellos que imponen, modifican o adoptan una determinación en relación con un impuesto, contribución, renta u otro aporte a cargo de una persona natural o jurídica.

En el caso concreto el despacho concuerda en que los dos primeros actos demandados: i) Preliquidación del impuesto de delineación urbana expedida el 19 de julio de 2021 y ii) Resolución 08254 del 30 de noviembre de 2021, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración presentado en contra de la preliquidación del impuesto de delineación urbana, son de carácter tributario, pues allí se está debatiendo específicamente respecto al valor del impuesto a cargo de la empresa INDUSTRIAS INCA S.A.S.

No sucede lo mismo con el tercer acto administrativo demandado, Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021, por medio del cual la Secretaría de Ordenación y Planeamiento de Funza decreta el “desistimiento de una solicitud de licencia de construcción”, pues allí no se debate desde el punto de vista técnico y jurídico el valor del impuesto o contribución a cargo de la sociedad demandante, sino que en el marco de una actuación administrativa se decreta el desistimiento del solicitante por no realizar el pago de un impuesto ya fijado en actos administrativos previos, los cuales, como ya se dijo, si son de carácter tributario.

Así, le asiste la razón al demandado al señalar que la Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021 es un acto de carácter urbanístico y no tributario, razón por la cual, en relación con esta, sí debía agotarse la conciliación como requisito de procedibilidad.

En tal sentido, al no haberse agotado el requisito de conciliación para demandar la Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021, el despacho declarará probada la excepción previa presentada en relación con la pretensión dirigida a declarar la nulidad de este acto administrativo, por lo cual, dicha pretensión, será excluida.

Por último, el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso establece que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. En consecuencia, al no estar demostradas, no se condenará en costas.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero del Circuito Judicial de Facatativá,

III. RESUELVE:

PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción de ineptitud de la demanda ante “**la ausencia de agotamiento del procedimiento administrativo previo**”, propuesta por el demandado LUIS HERNANDO ARCE GONZÁLEZ.

SEGUNDO: PRIMERO: DECLARAR NO PROBADA la excepción **falta de agotamiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad** en relación con i) Preliquidación del impuesto de delineación urbana expedida el 19 de julio de 2021 y ii) Resolución 08254 del 30 de noviembre de 2021.

TERCERO: DECLARAR PROBADA la excepción de ineptitud de la demanda por la **falta de agotamiento de conciliación prejudicial como requisito de procedibilidad en relación con la demanda de nulidad presentada en contra de la Resolución 076077505 del 30 de diciembre de 2021**, por lo que se excluirá la pretensión dirigida a declarar la nulidad de este acto administrativo.

CUARTO: Seguir el trámite de la demanda frente a la i) Preliquidación del impuesto de delimitación urbana expedida el 19 de julio de 2021 y ii) Resolución 08254 del 30 de noviembre de 2021.

QUINTO: Sin condena en costas

SEXTO: RECONOCER PERSONERÍA a la Dra. **MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ**, identificada con cédula de ciudadanía No 52.887.262 de Bogotá y T.P. No 148.564 del C.S.J., para actuar como apoderada del MUNICIPIO DE FUNZA, de conformidad con el poder otorgado.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ

OARV

<p>REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>09</u> de fecha: <u>2 de mayo de 2023</u> a las 8:00 a.m. En constancia firma,</p> <p>_____ MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN SECRETARIA</p>
--

Firmado Por:

Paola Andrea Bejarano Erazo

Juez Circuito

Dirección Ejecutiva De Administración Judicial

División De Sistemas De Ingeniería

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: **d3e60de914fd29c912a4b562df1189fa38d3f1d913ac0b08dedef6e97cc363b8**

Documento generado en 28/04/2023 04:57:59 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>