



CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN CUARTA

Consejero ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de diciembre de dos mil catorce (2014)

Radicación: 250002327000201000023 01
Número interno: 18795
Demandante: Constructora Colpatria S.A.
Demandado: Bogotá D. C. - Secretaría de Hacienda Distrital
Asunto: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho
Impuesto de delimitación urbana

FALLO

La Sala decide el recurso de apelación interpuesto por la demandante contra la sentencia del 19 de enero de 2011, proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Cuarta – Subsección A, que negó las pretensiones de la demanda que más adelante se transcriben.

1. ANTECEDENTES ADMINISTRATIVOS

- El 1º de septiembre de 2006, Helm Trust S.A. solicitó licencia de construcción, en la modalidad de obra nueva, para el predio ubicado en la Transversal 18 No. 126A - 15 de Bogotá D.C.
- El 4 de octubre de 2006, Helm Trust S.A. restituyó a favor de la Constructora Colpatria S.A. el inmueble antes referido.
- El 7 de marzo de 2007, y a fin de obtener la licencia de construcción para el predio ubicado en la Transversal 18 No. 126A - 15 de Bogotá D.C., la Constructora Colpatria S.A. pagó el impuesto de delineación urbana correspondiente por un valor de \$367.012.000.
- El 4 de abril de 2007, la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá expidió la licencia de construcción LC-07-4-0300.
- El 25 de junio de 2007, previa solicitud presentada por la Constructora Colpatria S.A., mediante la Resolución No. 07-4-0834, la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá dejó sin efecto la licencia de construcción otorgada el 4 de abril de 2007.
- El 26 de noviembre de 2007, la Constructora Colpatria S.A. le solicitó a la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá la devolución del impuesto de delineación urbana pagado el 7 de marzo de 2007 en cuantía de \$367.012.000.
- El 5 de agosto de 2008, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, mediante la Resolución DDI-CI-5451, negó la solicitud de devolución presentada por la Constructora Colpatria S.A.

- El 13 de agosto de 2009, mediante la Resolución No. DDI-226336, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá confirmó la Resolución DDI-CI-5451 del 5 de agosto de 2008.

2. ANTECEDENTES PROCESALES

2.1. LA DEMANDA

La Constructora Colpatria S.A., mediante apoderado judicial, formuló las siguientes pretensiones:

1. Se declare la nulidad de las Resoluciones Nos D.D.I.-C.I 5451 de 5 de agosto de 2008 notificada el 11 de agosto de 2008 y D.D.I.-226336 del 13 de agosto de 2009, notificada el día 20 de agosto de 2009.

2. Como consecuencia de la nulidad y a título de restablecimiento del derecho se ordene a la U.A.E. DIAN devolver a la CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. NIT 860.058.070 la suma de TRESCIENTOS SESENTA Y SIETE MILLONES DOCE MIL PESOS (369.012.000 [sic]) por concepto de la devolución a que tiene derecho la constructora respecto de las sumas canceladas por el impuesto de delineación.

3. Reconocer y liquidar los correspondientes intereses a que haya lugar desde la fecha de solicitud de devolución del monto cancelado por parte de CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. NIT 860.058.070 a la Dirección Distrital de Impuestos por concepto del Impuesto de Delineación Urbana, hasta la fecha en que sea proferida la sentencia definitiva correspondiente a la presente litis.

2.1.1. Normas violadas.

La demandante invocó como normas violadas las siguientes:

- Acuerdo 28 de 1995: artículo 9

- Decreto 352 de 2002: artículo 71

2.1.2. El concepto de la violación.

a) Desconocimiento del hecho generador del impuesto de delineación urbana.

La demandante alegó que según lo establecido en los artículos 9 del Acuerdo 28 de 1995 y 71 del Decreto Distrital 352 de 2002, el hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia de construcción. Que, sin embargo, la verificación del hecho generador estaba atada a que efectivamente se realizaran las obras objeto de la licencia, tal y como lo determinó el Consejo de Estado en la sentencia del 18 de mayo de 2006, dictada en el expediente 13961.

Sostuvo que el hecho generador del impuesto en cuestión es «*compuesto*», en la medida en que está integrado por dos elementos, a saber: *i*) la expedición de la licencia de construcción y *ii*) la construcción de las obras autorizadas mediante la licencia.

Que, por tanto, la expedición de la licencia de construcción es el momento en el que se acredita la «*causación del hecho generador*», pero que ese es solo uno de los elementos que lo integran, puesto que su configuración plena requiere la construcción, aplicación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital.

Señaló que si el hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia de construcción, si dicha actuación es dejada sin

efectos o anulada, no se configura el presupuesto gravado y, por consiguiente, no existe causa legal para cobrar el tributo. Que este criterio fue acogido por el Distrito en los conceptos 0973 del 4 de febrero de 2003 y 1128 del 31 de marzo de 2006 y reiterado en el concepto 1128 de 2006.¹

Advirtió que Constructora Colpatria renunció a los derechos adquiridos mediante la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007, es decir «*que renunció a llevar a cabo el hecho generador del impuesto de delineación urbana*». Que así lo reconoció la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, al dejar sin efectos la referida actuación, y que, por lo tanto, desapareció el hecho generador del tributo.

Sobre el particular concluyó que, al no existir el hecho generador del impuesto de delineación urbana debido a que la licencia de construcción había sido «*revocada*», no era procedente el cobro del tributo y, por tanto, el Distrito debía devolver las sumas pagadas por ese concepto.

b) Inexistencia de afectación de derechos a favor del distrito.

Dijo que la administración distrital negó la devolución del impuesto de delineación urbana porque la renuncia a la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 violó los derechos adquiridos por el Distrito.

Aunque aludió a lo establecido en el artículo 8 del Decreto 01 de 1984², su argumento parece estar referido al artículo 15 del C.C.³, pues alegó que los

¹ La Sala precisa que esos dos conceptos aluden a la revocatoria directa de la licencia de construcción, a los efectos retroactivos de la revocatoria, a la constitución del pago de lo no debido derivado de la revocatoria y al derecho de la devolución.

² Decreto 01 de 1984. Artículo 8. Desistimiento. Los interesados podrán desistir en cualquier tiempo de sus peticiones, pero las autoridades podrán continuar de oficio la actuación si la consideran necesaria para el interés público; en tal caso, expedirán resolución motivada.

derechos reconocidos a particulares son renunciables y que el ejercicio de esa facultad depende del hecho de que no se afecte el derecho de terceros.

Para replicar el argumento del Distrito, la demandante adujo que, las licencias de construcción son actos administrativos que confieren derechos particulares y concretos en favor del titular de la licencia de construcción. Que, por lo tanto, ningún daño se le causa al Estado por renunciar a la licencia.

A su juicio, el Estado no se hace titular del derecho al pago del impuesto de delineación urbana cuando el hecho generador no se concreta.

Que, por lo tanto, no es pertinente hablar de derechos adquiridos a favor del Estado cuando el hecho generador del impuesto no existió. Dijo que cosa distinta ocurre cuando la licencia nunca se usa, pues, en ese caso, a su juicio, el Estado sí tiene derecho a percibir el impuesto.

Por último, precisó que la licencia de construcción es una concesión del Estado a favor de los particulares, e insistió en que si esa concesión se anula, se revoca o se deja sin efectos, no puede pretenderse el cobro del impuesto.

c) Ilegítima carga a favor del particular sin causa ni beneficio contraprestacional.

Dijo que de los principios de justicia y equidad que rigen en materia tributaria se desprende que no debe existir una carga impositiva sin causa ni beneficio a favor del contribuyente.

³ CÓDIGO CIVIL. ARTICULO 15. <RENUNCIABILIDAD DE LOS DERECHOS>. Podrán renunciarse los derechos conferidos por las leyes, con tal que sólo miren al interés individual del renunciante, y que no esté prohibida la renuncia.

Insistió en que la licencia de construcción fue dejada sin efectos, de tal forma que, al no existir la licencia y, por ende, el hecho generador, mal podría gravársele con una carga impositiva sin fundamento.

d) Enriquecimiento sin causa por parte de la administración.

Sostuvo que al no existir el hecho generador del impuesto de delineación urbana, su cobro carece de causa y que, por tanto, lo procedente es la devolución del impuesto, so pena de que se configure un enriquecimiento sin causa por parte del Distrito.

e) Reconocimiento de intereses.

Por último, manifestó que sobre la suma a devolver debían reconocerse intereses de conformidad con lo establecido en los artículos 863 y 864 del E.T. y 12 del Decreto 1000 de 1997, aplicables al caso particular por remisión del artículo 59 de la Ley 788 de 2002.

2.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

El Distrito Capital de Bogotá se opuso a las pretensiones de la demanda.

Dijo que el hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y la urbanización de terrenos. Que verificados tales hechos nace la obligación de declarar y pagar el impuesto, independiente de si se ejecuta la obra.

Advirtió que la licencia de construcción ha sido definida por las normas que regulan el impuesto de delimitación urbana como el hecho generador de este tributo. Que, en todo caso, la expedición de la licencia de construcción no está condicionada a que se haga uso de los derechos que esta confiere.

De otra parte, señaló que las licencias de construcción expedidas sin la observancia de las normas de urbanismo son revocables de conformidad con lo previsto en el artículo 69 del C.C.A.

Sostuvo que mediante la Resolución No. 06-4-1700 RES 07-0834 del 25 de julio de 2007, la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá aceptó la renuncia a los derechos que se le confirieron a la demandante mediante la licencia de construcción LC 07-4-0300 del 4 de abril de 2007, pero sin revocarla de manera expresa, lo cual se entendía en la medida en que en la expedición de dicho acto administrativo no se configuró ninguna de las causales previstas en el artículo 69 del C.C.A.

Explicó que si un acto administrativo se expide con desconocimiento de la Constitución Política o de la ley, la administración puede revocarlo a solicitud de parte o de oficio, caso en el cual los efectos son *ex tunc* o retroactivos. Que, por el contrario, cuando el acto administrativo es revocado porque no está conforme con el interés público o porque causa un agravio injustificado, la revocatoria solamente producirá efectos hacia el futuro.

Concluyó que la renuncia a los derechos que le fueron conferidos a la demandante mediante la licencia de construcción del 4 de abril de 2007 no afectó el impuesto de delimitación urbana solicitado en devolución, pues se causó con la expedición válida de la licencia de construcción.

2.3. LA SENTENCIA APELADA

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca negó las pretensiones de la demanda.

Dijo que de conformidad con lo establecido en el artículo 71 del Decreto Distrital 352 de 2002, el hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital del Bogotá.

Con fundamento en lo señalado por el Tribunal en las sentencias del 17 de abril y 24 de septiembre de 2008, dictadas en los expedientes 2005-1665 y 2006-00065, señaló que cada vez que se expida una licencia de construcción, con independencia de que recaiga sobre un mismo predio, se causa el impuesto de delineación urbana, del tal forma que no era de recibo el argumento de la demandante según el cual, el hecho generador del tributo está atado a que se realicen las obras objeto de la licencia.

Que con la expedición de la licencia de LC-07-04-0300 del 4 de abril de 2007 se causó el impuesto de delineación urbana, no obstante que más tarde, y sobre el mismo predio, se hubiera expedido otra licencia de construcción.

Sostuvo que el artículo 37 del Decreto 564 de 2006 establece que a los actos administrativos mediante los que se otorgan las licencias de construcción les son aplicables las disposiciones sobre la revocatoria directa previstas en el Código Contencioso Administrativo.

Advirtió que la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, mediante la Resolución No. 07-4-0834 del 25 de junio de 2007, aceptó que la Constructora Colpatria S.A. renunciara a los derechos derivados de la licencia de construcción LC-07-04-0300 del 4 de abril de 2007, pero que ese hecho ni invalidó los efectos tributarios derivados de la expedición de la licencia ni causó el derecho a la devolución del impuesto de delimitación urbana. A juicio del Distrito Capital no se configuró un enriquecimiento ilícito.

2.4. EL RECURSO DE APELACIÓN.

La demandante interpuso recurso de apelación contra la decisión del Tribunal. Para sustentarlo, alegó:

a) El hecho generador del impuesto de delimitación urbana está ligado a la ejecución de la obra.

Dijo que a pesar de que en la sentencia de primera instancia se reconoce que en materia urbanística es necesaria la expedición de una licencia que autorice la ejecución de una obra, desconoce que para efectos del impuesto de delimitación urbana la licencia debe *«perfeccionarse con la realización de la obra»*, que es lo que constituye el hecho generador del tributo.

Señaló que de los antecedentes normativos del impuesto en cuestión se desprende que la intención del legislador era gravar los inmuebles cuando estos fueran objeto de construcción o refacción, pero no dispuso nada en cuanto a que era necesaria la expedición de un acto administrativo que permitiera fijar el momento en el que se causa el tributo.

Sostuvo que, conforme con el artículo 233 del Decreto Ley 1333 de 1986, el impuesto de delineación urbana se causa por la construcción de nuevos edificios o la refacción de los existentes, disposición que debe entenderse en su sentido natural y obvio. Que así lo dijo la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2009.

Advirtió que las normas distritales que regulan el impuesto de delineación urbana agregaron un elemento al hecho generador, referido a la expedición de una licencia de construcción, que no fue previsto por el legislador. Que si bien dicha actuación tiene relación de causalidad con la construcción y refacción de obras, no puede ser aplicado en su sentido natural, más aun cuando solo constituye un acto previo para la ejecución de las obras y cuya exigencia no se deriva de disposiciones tributarias sino urbanísticas.

Explicó que las declaraciones del impuesto de delineación urbana y las licencias de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril y LC-07-4-0880 del 4 de abril y 17 de octubre de 2007, expedidas por la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá, tuvieron como único fin realizar una obra nueva sobre el mismo inmueble y que, por tanto, no podían tomarse como hechos generadores distintos pues era claro que se trataba de la misma obra.

b) La Remisión de las normas urbanísticas no tiene carácter pleno, solo constituye fuente de interpretación para establecer el alcance de la actividad de construcción.

Dijo que a juicio del Tribunal, las normas que regulan el impuesto de delineación urbana no establecen de manera expresa el momento de la causación del tributo y que, por consiguiente, sobre este particular deben aplicarse las normas urbanísticas.

Sostuvo que, sin embargo, la remisión a dichas normas solo permite identificar cual es el escenario en el que se encuentra el contribuyente, toda vez que cuando se pretende realizar una actividad de construcción, más allá de esperar a que la curaduría expida una licencia, la finalidad que persigue es ejecutar las obras autorizadas, de lo que se desprende que, si no son ejecutadas, no hay lugar al pago del impuesto.

Advirtió que según lo establecido en el Decreto 1600 de 2005, las licencias de construcción se otorgan para adelantar o desarrollar una obra, lo que significa que, además de existir el acto por medio del cual se autoriza la construcción, es necesario que esta se inicie, pues es a partir de allí que nace la obligación de pagar el impuesto delimitación urbana.

Explicó que la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 no fue ejecutada por cuanto la demandante renunció a los derechos que mediante este acto se otorgaron, de tal forma que el impuesto no se causó porque no acaeció el hecho generador de tributo.

Que, en todo caso, con posterioridad, la Constructora Colpatria S.A. solicitó una nueva autorización para desarrollar una obra en el mismo predio, que fue concedida mediante la licencia de construcción LC-07-4-0880 del 17 de octubre de 2007. Que esta última sí fue ejecutada y, por tanto, causó el impuesto de delimitación urbana.

c) La licencia de construcción fue objeto de renuncia de derechos y no de revocatoria directa.

Manifestó que, contrario a lo que señaló el Tribunal, la demandante no solicitó la revocatoria de la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007, en los términos del artículo 69 del C.C.A., sino que renunció a los derechos reconocidos mediante esa actuación.

Sostuvo que las normas urbanísticas conceden un derecho al titular de la licencia y que, en esa medida, es renunciable, siempre y cuando no se afecten derechos de terceros. Que así, mediante la Resolución 07-04-0834 de 2007 se dejó sin efecto la licencia de construcción inicialmente otorgada y que, por consiguiente, no se causó el impuesto de delineación urbana.

Por último, dijo que en atención a que el impuesto de delineación urbana no se causó por cuanto la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 había sido revocada, la suma de \$367.012.000 pagada a título de ese tributo, debía ser devuelta con los intereses correspondientes, tasados de conformidad con lo establecido en los artículos 863 y 864 del E.T.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

La parte actora reiteró lo expuesto en el recurso de reposición.

El Distrito Capital de Bogotá reiteró los argumentos de defensa expuestos en la contestación de la demanda.

2.6. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Ministerio Público solicitó confirmar la sentencia apelada.

Dijo que según lo señalado por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2009, el impuesto de delineación urbana se causa por la construcción de

nuevos edificios o la refacción de los existentes. Que las locuciones construir y refaccionar deben entenderse en su sentido natural y obvio, y, por tanto, no dan lugar a ambigüedades o confusiones sobre la situación fáctica que da lugar al nacimiento de la obligación tributaria.

Advirtió que al estar incluidos en la licencia de construcción el proyecto y el cálculo para la construcción de edificios o su refacción, no se incurre en ninguna ilegalidad cuando las normas distritales establecen la licencia de construcción como hecho generador del impuesto de delineación urbana.

Que lo anterior era coherente con lo previsto en el Decreto Ley 1333 de 1986 que establece que el impuesto de delineación urbana se puede imponer en los casos de construcción de edificios nuevos o la refacción de los existentes.

Precisó que lo anterior estaba en concordancia con lo dicho por el Consejo de Estado en sentencia del 30 de mayo de 2011, dictada en el expediente 17269, en la que se estudió la legalidad de las normas que regulan el impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá.

Explicó que en el caso de la controversia se configuró el hecho generador del impuesto de delineación urbana en razón a que se expidió una licencia de construcción, pese a que con posterioridad fue dejada sin efectos. Que, en esa medida, el pago era legal, sin que le asistiera derecho al contribuyente a solicitar su devolución.

Concluyó que la renuncia a los derechos conferidos por la licencia de construcción, por ser un acto unilateral, no tiene la vocación de desaparecer las obligaciones tributarias que se configuraron con su expedición.

3. CONSIDERACIONES DE LA SALA.

En los términos del recurso de apelación interpuesto por la demandante, la Sala decide sobre la nulidad de la Resolución DDI-CI-5451 del 5 de agosto de 2008, mediante la que la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá negó la solicitud de devolución presentada por la Constructora Colpatría S.A., y de la Resolución No. DDI-226336 del 13 de agosto de 2009 que la confirmó.

3.1. Problema Jurídico

La litis se contrae a resolver si la demandante tiene derecho a que se le devuelva la suma de \$367.012.000 por el hecho de que, a petición suya, la Curaduría Urbana número 4 dejó sin efecto la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 que había expedido en favor de la empresa Helm Trust.

Para resolver la litis, la Sala hará un breve análisis sobre: (i) la naturaleza jurídica de las licencias de construcción, (ii) el hecho generador del impuesto de delineación urbana y (iii) la procedencia del desistimiento a la licencia de construcción. Preciado lo anterior, la Sala (iii) analizará el caso concreto.

3.1.1. De la naturaleza jurídica de las licencias de construcción. Actos administrativos de autorización⁴

El numeral primero del artículo 99 de la Ley 388 de 1997⁵ dispone que *“Para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de*

⁴ Sea lo primero precisar, que el análisis hecho a continuación tiene en cuenta el Decreto 564 de 2006, norma vigente a la ocurrencia de los hechos del caso de la presente litis.

edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere licencia expedida por los municipios, los distritos especiales, el Distrito Capital, el departamento especial de San Andrés y Providencia o los curadores urbanos, según sea del caso.”

El artículo 1º del Decreto Nacional 564 de 2006⁶, definía la licencia urbanística, así:

Artículo 1º. *Licencia urbanística. Es la autorización previa, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, para adelantar obras de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios; de construcción, ampliación, adecuación, reforzamiento estructural, modificación, demolición de edificaciones, y para la intervención y ocupación del espacio público, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.*

Parágrafo. *Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones.*

Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma.

⁵ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989 [por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes y se dictan otras disposiciones], y la Ley 2 de 1991, [por el cual se modifica la Ley 9 de 1989].

⁶ Subrogado por el artículo 1º del Decreto 1469 de 2010 que dispone:

Artículo 1º. Licencia urbanística. Es la autorización previa para adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y para realizar el loteo o subdivisión de predios, expedida por el curador urbano o la autoridad municipal competente, en cumplimiento de las normas urbanísticas y de edificación adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial, en los instrumentos que lo desarrollen o complementen, en los Planes Especiales de Manejo y Protección (PEMP) y en las leyes y demás disposiciones que expida el Gobierno Nacional.

La expedición de la licencia urbanística implica la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo.

Parágrafo. Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones. Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva.

Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas y de edificación y no se afecten espacios de propiedad pública.

Como se puede apreciar, conforme con la norma transcrita, la licencia urbanística certifica el cumplimiento de las normas urbanísticas que regulan el uso y el aprovechamiento del suelo.

El artículo 15 de la Ley 388 de 1997, modificado por el artículo 1º de la Ley 902 de 2004⁷, define las normas urbanísticas como aquellas normas *«que regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos.»*

Dentro de esas normas urbanísticas se encuentran las normas urbanísticas generales que *«son aquellas que permiten establecer **usos e intensidad de usos del suelo**, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, **construcción** e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión.»*

Según el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, las normas urbanísticas generales *«otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.»*

⁷ Por la cual se adicionan algunos artículos de la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones'

Los derechos de construcción, precisamente, están definidos en el Decreto Ley 151 de 1998⁸, así:

***Artículo 1º.** Los derechos de construcción y desarrollo son aquellos que en casos particulares y concretos regulan el aprovechamiento del suelo, el subsuelo y el espacio aéreo de un predio, de conformidad con la licencia que concede la autoridad competente, con sujeción a las normas urbanísticas contenidas en los Planes de Ordenamiento Territorial establecidos en la Ley 388 de 1997 y los instrumentos que los desarrollen.*

El artículo 5º del Decreto Ley 151 de 1998⁹ dispone que esos derechos de construcción se adquieren por medio de las licencias.

De manera que, conforme con la normativa reseñada, las licencias no solo certifican el cumplimiento de las normas urbanísticas sino que confieren los derechos de construcción y desarrollo.

Esos derechos de construcción y desarrollo, valga precisar, en estricto sentido devienen de la propia Constitución y de la ley como atributo propio del derecho de propiedad. Lo que ocurre es que el ejercicio de ese derecho está limitado por las normas urbanísticas que restringen la posibilidad de usar y aprovechar el suelo de

⁸ Por el cual se dictan reglas relativas a los mecanismos que hacen viable la compensación en tratamiento de conservación mediante la transferencia de derechos de construcción y desarrollo.

⁹ **Artículo 5º.** Los derechos de construcción y desarrollo se adquieren por medio de licencias y son:

- a) Derechos de urbanización, **construcción** o parcelación o sus modalidades, que concretan normas generales fijadas para zonas o subzonas geoeconómicas homogéneas, planes parciales, o unidades de actuación urbanística, contenidos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen;
- b) Derechos transferibles de construcción y desarrollo que permiten trasladar el potencial de construcción de un predio o inmueble con tratamiento de conservación urbanística a un predio definido como receptor de los mismos dentro del Plan de Ordenamiento Territorial y los instrumentos que lo desarrollen.

manera arbitraria¹⁰ en virtud de que la propiedad, además de ser un derecho, es una función social que implica obligaciones¹¹ [artículo 58 de la Constitución Política¹²]

Es por eso que, la Ley 388 de 1997¹³, y sus modificaciones, persiguen «*Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del*

¹⁰ La Corte Constitucional, mediante la sentencia C-595 de 1999, declaró inexecutable la locución “*arbitrariamente*” contenida en el artículo 669 del Código Civil que establece que «*El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo contra ley o contra derecho ajeno*».

¹¹ Mediante Sentencia C-189 de 2006. M.P.: Rodrigo Escobar Gil., la Corte Constitucional precisó lo siguiente, sobre el derecho de propiedad y la función social que le es inherente:

(...) la Carta reconoce al igual que lo hizo la Constitución de 1886 que el interés privado debe ceder ante el interés público o social cuando quiera que aquellos se encuentren en conflicto. En concordancia con lo anterior, la Constitución prescribe que a la propiedad le corresponde cumplir funciones sociales y ecológicas que además de ser inherentes al reconocimiento del citado derecho conducen a la imposición de obligaciones que legitiman su ejercicio. (...)

(...) Del mismo modo, en reconocimiento de la función social que le confiere la Constitución, la propiedad privada también puede ser gravada por el Estado de acuerdo con los criterios de justicia y equidad (C.P. arts. 95-9 y 338), tal y como ocurre con la potestad de los municipios de imponer tributos a la propiedad inmueble prevista en el artículo 317 Superior.

En este orden de ideas, la propiedad privada ha sido reconocida por esta Corporación como un derecho subjetivo al que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas, dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los cuales, se destacan la protección del medio ambiente, la salvaguarda de los derechos ajenos y la promoción de la justicia, la equidad y el interés general como manifestaciones fundamentales del Estado Social de Derecho (C.P. arts 1° y 95, nums, 1 y 8). De manera que el mismo ordenamiento jurídico a la vez que se encuentra comprometido con el respeto a su núcleo esencial, debe adoptar medidas que permitan asegurar el logro de las citadas funciones, lo que conduce -en últimas- a consolidar los derechos del propietario con las necesidades de la colectividad, debidamente fundamentadas en el Texto Superior.

¹² **ARTICULO 58.** Modificado por el art. 1, Acto Legislativo No. 01 de 1999. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultare en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social

La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica

El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad

Por motivos de utilidad pública o interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Este se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa-administrativa, incluso respecto del precio.

¹³ En la actualidad, el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011 [por la cual se dictan normas orgánicas sobre ordenamiento territorial y se modifican otras disposiciones] otorga a las entidades territoriales la competencia para formular y adoptar los planes de ordenamiento territorial

espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres».

En el mismo sentido, el artículo 2º de la Ley 388 de 1997 establece que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: *i) la función social y ecológica de la propiedad; ii) la prevalencia del interés general sobre el particular y iii) la distribución equitativa de las cargas y los beneficios.* Y el artículo 3º señala que el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública para, entre otros fines, *«atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible».*

Esa función pública del ordenamiento territorial, según el artículo 8 de la Ley 388 de 1997, se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales¹⁴.

Y entre las acciones urbanísticas que se pueden emprender está la referida a la definición de los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.

La licencia urbanística, como se vio, es la manifestación concreta de la aplicación de las normas urbanísticas. Por lo tanto, en estricto sentido, las licencias son actos administrativos de autorización creadores de una situación jurídica particular y concreta: permiten ejercer los derechos de construcción y desarrollo. No crean *per se* esos derechos, pues se reitera, tales derechos se derivan del derecho de propiedad consagrado en la Constitución, pero que, para poder ejercerlo, se deben

¹⁴ "Ley 388 de 1997. **Artículo 8º.- Acción urbanística.** La función pública del ordenamiento del territorio local se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. (...)

cumplir las normas urbanísticas que desarrollan el uso y aprovechamiento del suelo con función social¹⁵.

Ahora bien, las licencias urbanísticas, al tenor del artículo segundo del Decreto 564 de 2006¹⁶ pueden ser de cinco clases, a saber:

1. Urbanización
2. Parcelación
3. Subdivisión
4. Construcción
5. Intervención y ocupación del espacio público

Para el caso en concreto, interesa conocer la licencia de construcción pues, como se verá en el siguiente capítulo, el impuesto de delineación urbana se genera precisamente por la construcción de nuevos edificios y por la refacción de los existentes.

Pues bien, el artículo 7 del Decreto 564 de 2006¹⁷ define la licencia de construcción y sus modalidades, así:

Artículo 7º. Licencia de construcción y sus modalidades. Es la autorización previa para desarrollar edificaciones en uno o varios predios, de conformidad con lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial, los instrumentos que lo desarrollen y complementen y demás normatividad que regule la materia. Son modalidades de la licencia de construcción las siguientes:

- 1. Obra nueva. Es la autorización para adelantar obras de edificación en terrenos no construidos.*

¹⁵ Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández enseñan que “la autorización se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad inicialmente prohibida constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente.”

Los autores clasifican las licencias de construcción como tipos actos de autorizaciones regladas.

Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández. Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Civitas S.A. Madrid. 1986. Páginas 123 y 128.

¹⁶ Subrogado por el artículo 2º del Decreto 1469 de 2010, que contempla la misma clase de licencias

¹⁷ Subrogado por el artículo 7 del Decreto 1469 de 2010.

2. *Ampliación. Es la autorización para incrementar el área construida de una edificación existente, entendiéndose por área construida la parte edificada que corresponde a la suma de las superficies de los pisos, excluyendo azoteas y áreas sin cubrir o techar.*

3. *Adecuación. Es la autorización para cambiar el uso de una edificación o parte de ella, garantizando la permanencia del inmueble original. Cuando no se autoricen obras, solamente deberá cancelarse el (50%) del valor del cargo fijo "Cf" de la fórmula para la liquidación de expensas de que trata el artículo 109 del presente decreto, ante el curador urbano que adelante el trámite.*

4. *Modificación. Es la autorización para variar el diseño arquitectónico o estructural de una edificación existente, sin incrementar su área construida.*

5. *Restauración. Es la autorización para adelantar las obras tendientes a recuperar y adaptar una edificación declarada como bien de interés cultural o parte de ella, con el fin de mantener el uso original o permitir el desarrollo de otro uso garantizando en todo caso la conservación de los valores urbanos, arquitectónicos, estéticos e históricos establecidos en su declaratoria.*

6. *Reforzamiento Estructural. Es la autorización para intervenir o reforzar la estructura de uno o varios inmuebles, con el objeto de acondicionarlos a niveles adecuados de seguridad sismorresistente de acuerdo con los requisitos de la Ley 400 de 1997 o la norma que la adicione, modifique o sustituya y su reglamento.*

7. *Demolición. Es la autorización para derribar total o parcialmente una o varias edificaciones existentes en uno o varios predios y deberá concederse de manera simultánea con cualquiera otra modalidad de licencia de construcción, salvo cuando se trate de proyectos de renovación urbana, del cumplimiento de orden judicial o administrativa o de la ejecución de obras de infraestructura vial o de servicios públicos domiciliarios que se encuentren contemplados en el Plan de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que lo desarrollen y complementen.*

8. *Cerramiento. Es la autorización para encerrar de manera permanente un predio de propiedad privada.*

Parágrafo 1°. La solicitud de licencia de construcción podrá incluir la petición para adelantar obras en una o varias de las modalidades descritas en este artículo.

Cuando en un solo acto administrativo se autorice la ejecución de obras en varias de las modalidades de la licencia de construcción sobre una misma área del inmueble, no habrá lugar a la liquidación de expensas en favor de los curadores urbanos de manera independiente para cada una de las modalidades contempladas en la respectiva licencia.

Parágrafo 2°. La licencia de construcción en la modalidad de obra nueva también podrá contemplar la autorización para construir edificaciones de carácter temporal destinadas exclusivamente a salas de ventas, las cuales deberán ser construidas dentro del paramento de construcción y no se computarán dentro de los índices de ocupación y/o construcción adoptados en el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen y complementen.

En todo caso, el constructor responsable queda obligado a demoler la construcción temporal antes de dos (2) años, contados a partir de la fecha de ejecutoria de la licencia. Si vencido este plazo no se hubiere demolido la construcción temporal, la autoridad competente para ejercer el control urbano procederá a ordenar la demolición de dichas obras con cargo al titular de la licencia, sin perjuicio de la imposición de las sanciones urbanísticas a que haya lugar.

Parágrafo 3°. Los titulares de licencias de parcelación y urbanización tendrán derecho a que se les expida la correspondiente licencia de construcción con base en las normas urbanísticas y reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia de parcelación o urbanización, siempre y cuando se presente alguna de las condiciones siguientes:

a) Que la solicitud de licencia de construcción se radique en legal y debida forma durante la vigencia de la licencia de parcelación o urbanización, o;

b) Que el titular de la licencia haya ejecutado la totalidad de las obras contempladas en la misma y entregado y dotado las cesiones correspondientes.

Las licencias de construcción, en todas sus modalidades, también son actos administrativos de autorización que se expiden en ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial y, por tanto, de una parte, certifican el cumplimiento de las normas urbanísticas sobre uso y aprovechamiento del suelo, y de otra, permiten ejercer los derechos de construcción y desarrollo.

Consecuente con lo anterior, conforme lo precisa el artículo 16 del Decreto 569 de 2006¹⁸, pueden ser titulares de la licencia de construcción los siguientes sujetos¹⁹:

¹⁸ **Artículo 16.** *Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción.* Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud.

También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los Capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997.

Parágrafo. Los poseedores solo podrán ser titulares de las licencias de construcción.

¹⁹ Este artículo fue subrogado por el artículo 16 del Decreto 564 de 2006 que dispone respecto de los titulares de la licencia lo siguiente:

- El titular de los derechos reales principales
- Los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud.
- Los titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997²⁰ o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997.
- Los propietarios comuneros, siempre y cuando dentro del procedimiento se convoque a los demás copropietarios o comuneros de la forma prevista para la citación a vecinos con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos.

Artículo 19. *Titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción.* Podrán ser titulares de las licencias de urbanización, parcelación, subdivisión y construcción los titulares de derechos reales principales, los propietarios del derecho de dominio a título de fiducia y los fideicomitentes de las mismas fiducias, de los inmuebles objeto de la solicitud.

También podrán ser titulares las entidades previstas en el artículo 59 de la Ley 388 de 1997 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya, cuando se les haya hecho entrega del predio o predios objeto de adquisición, en los procesos de enajenación voluntaria y/o expropiación previstos en los capítulos VII y VIII de la Ley 388 de 1997. Los propietarios comuneros podrán ser titulares de las licencias de que trata este artículo, siempre y cuando dentro del procedimiento se convoque a los demás copropietarios o comuneros de la forma prevista para la citación a vecinos con el fin de que se hagan parte y hagan valer sus derechos.

En los casos de proyectos bifamiliares, será titular de la licencia de construcción el propietario o poseedor de la unidad para la cual se haya hecho la solicitud, sin que se requiera que el propietario o poseedor de la otra unidad concorra o autorice para radicar la respectiva solicitud. En todo caso, este último deberá ser convocado de la forma prevista para la citación a vecinos.

Parágrafo. Los poseedores solo podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones.

²⁰ **Ley 388 de 1997. Artículo 59º.**- Entidades competentes. El artículo 11 de la Ley 9 de 1989, quedará así: "Además de lo dispuesto en otras leyes vigentes, la Nación, las entidades territoriales, las áreas metropolitanas y asociaciones de municipios podrán adquirir por enajenación voluntaria o decretar la expropiación de inmuebles para desarrollar las actividades previstas en el artículo 10 de la Ley 9 de 1989. Los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado y las sociedades de economía mixta asimiladas a las anteriores, de los órdenes nacional, departamental y municipal, que estén expresamente facultadas por sus propios estatutos para desarrollar alguna o algunas de las actividades previstas en el artículo 10 de dicha Ley, también podrán adquirir o decretar la expropiación de inmuebles para el desarrollo de dichas actividades."

- El propietario o poseedor de La unidad bifamiliar para la cual se haya hecho la solicitud
- Los poseedores podrán ser titulares de las licencias de construcción y de los actos de reconocimiento de la existencia de edificaciones.

3.1.2. Del hecho generador del impuesto de delineación urbana.²¹

La Ley 97 de 1913 «*que da autorizaciones especiales a ciertos Concejos Municipales*» facultó al Concejo de Bogotá para que creara el impuesto de delineación urbana en los siguientes términos:

Artículo 1º.- *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 de los existentes

(...)

Por su parte, el Decreto Ley 1333 de 1986, «*Por el cual se expide el Código de Régimen Municipal*» establece que los concejos municipales 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:*

(...)

²¹ El análisis se hace con fundamento en el Acuerdo 352 de 2002, norma vigente a la ocurrencia de los hechos.

b) Impuesto de delineación en los casos de construcción de nuevos edificios o de refacción de los existentes. (...)

Como se puede apreciar, el impuesto de delineación urbana se genera por la construcción de nuevas edificaciones o por la refacción de las existentes.

En el Distrito Capital de Bogotá, el impuesto de delineación urbana se reguló por el Decreto 352 de 2002²², que en relación con el hecho generador del impuesto de delineación urbana establecía:

Artículo 71. Hecho generador. *El hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá.*²³

Esta norma fue demandada en acción de simple nulidad por violación de los artículos 1º [literal g] de la Ley 97 de 1913 y 233 [literal b] del Decreto Ley 1333 de 1986.

La Sala, en sentencia del 30 de mayo de 2011²⁴, negó las pretensiones de nulidad, fundamentalmente porque consideró que la causación del impuesto, sí puede tener lugar en oportunidades diferentes al momento en que se ejecuta el hecho imponible.

²² El Acuerdo 352 de 2008, que derogó el Acuerdo 352 de 2002, establece que «*El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios, en el Distrito Capital de Bogotá, previstas en el artículo 7 del Decreto Nacional 564 de 2006, o en el que haga sus veces*».

²³ Artículo derogado por el artículo 18 del Acuerdo Distrital 352 de 2008.

²⁴ CONSEJO DE ESTADO; SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA. C.P.: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS, Bogotá, D.C., 30 de mayo de 2011. Radicación: 250002327000200501665 01. Número interno: 17269. Actor: FLOR MARIA TORRES RODRÍGUEZ. Demandado: DISTRITO CAPITAL DE BOGOTÁ.

Además, porque con fundamento en las normas de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas ya vistas, se consideró que la licencia de construcción constituye un instrumento válido para ser considerado por las entidades territoriales para establecer el momento de causación del tributo.²⁵

3.1.3. Desistimiento de la licencia de construcción. Efectos

En el acápite referido a la naturaleza jurídica de las licencias urbanísticas, se concluyó que son la manifestación concreta de la aplicación de las normas urbanísticas. Que, por lo tanto, en estricto sentido, son actos administrativos de

²⁵ En el año 2008, el Distrito Capital decidió retomar la definición del hecho generador del impuesto de delineación urbana previsto en la Ley 97 de 1913 y el Decreto Ley 1333 de 1986, así:

“Artículo Segundo. El hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la ejecución de obras o construcciones a las cuales se les haya expedido y notificado licencia de construcción y sus modificaciones, en sus modalidades de obra nueva, ampliación, adecuación, modificación, restauración, reforzamiento estructural, demolición y cerramiento de nuevos edificios, en el Distrito Capital de Bogotá, previstas en el artículo 7 del Decreto Nacional 564 de 2006, o en el que haga sus veces.

Así mismo, constituye hecho generador el acto de reconocimiento de la existencia de edificaciones en el Distrito Capital de Bogotá, de que trata el artículo 57 del Decreto Nacional 1600 de 2005 modificado por el artículo 57 del Decreto Nacional 564 de 2006.”

Por la modificación que hizo el Concejo del Distrito Capital, a partir del año 2008, exige a los titulares de las licencias de construcción que presenten la declaración del impuesto de delineación urbana con el correspondiente pago dentro del mes siguiente a la finalización de la obra o al último pago o abono en cuenta de los costos y gastos imputables a la misma o al vencimiento del término de la licencia incluida su prórroga, lo que ocurra primero.

Sobre el particular, el Acuerdo 352 de 2008 del 23 de diciembre dispone:

Artículo 8. Declaración y pago del impuesto. Los contribuyentes del impuesto de delineación urbana en el Distrito Capital de Bogotá, deberán presentar y pagar la declaración del impuesto dentro del mes siguiente a la finalización de la obra o al último pago o abono en cuenta de los costos y gastos imputables a la misma o al vencimiento del término de la licencia incluida su prórroga, lo que ocurra primero, conforme a la base gravable establecida en el artículo 5 del presente Acuerdo....

Cuando se trate de reconocimiento de construcción, la declaración deberá presentarse en la fecha de la respectiva solicitud, debiendo acreditarse ante el Curador la presentación y pago del impuesto.

Ver también las Resoluciones SDH-000386 Del 30 de diciembre de 2008, DSH-000153 del 24 de mayo 2006, 530 del 27 de diciembre de 2006, 328 de 17 de diciembre de 2007. Por las cuales se establecieron los lugares, plazos y descuentos para la presentación de las declaraciones tributarias y el pago de los impuestos administrados por la Dirección Distrital de Impuestos. La Resolución 153 de 2006, incluso, se expidió con fundamento en el Decreto 564 de 2006.

autorización creadores de una situación jurídica particular y concreta: permiten ejercer los derechos de construcción y desarrollo.

También se concluyó que la licencia de construcción, en todas sus modalidades, por ser una típica licencia urbanística, también es un acto administrativo de autorización que se expide en ejercicio de la función pública del ordenamiento territorial y, por tanto, de una parte, certifica el cumplimiento de las normas urbanísticas sobre uso y aprovechamiento del suelo, y de otra, permite ejercer los derechos de construcción y desarrollo.

La Ley 388 de 1997 les reconoce el carácter de acto administrativo y, por eso, en el artículo 99 dispone que se les aplique reglas propias de tales actos, como por ejemplo, las referidas a la revocatoria directa y al silencio administrativo positivo.

En ese entendido, el artículo 29 del Decreto 564 de 2006²⁶ reguló los efectos de la licencia, así:

²⁶ Este artículo fue subrogado por el artículo 36 del Decreto 1469 de 2010 que ahora prescribe:

Artículo 36. Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a) del artículo 5° del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos **aún cuando sean enajenados**. Para el efecto, se tendrá por titular de la licencia, a quien esté registrado como propietario en el certificado de tradición y libertad del predio o inmueble, o al poseedor **solicitante** en los casos de licencia de construcción.

En el caso que el predio objeto de la licencia sea enajenado, no se requerirá adelantar ningún trámite de actualización del titular. No obstante, si el nuevo propietario así lo solicitare, dicha actuación no generará expensa a favor del curador urbano.

Parágrafo. Mientras estén vigentes las licencias urbanísticas los titulares de las mismas podrán renunciar por escrito a los derechos concedidos por ellas ante cualquier curador o la autoridad municipal o distrital competente para su estudio, trámite y expedición. En estos casos no habrá lugar a devolución de las expensas y para tramitar una nueva licencia deberán ajustarse a la reglamentación vigente al momento de la solicitud.

Artículo 29. Efectos de la licencia. De conformidad con lo dispuesto en el literal a. del artículo 5º del Decreto-ley 151 de 1998, el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición de los derechos de construcción y desarrollo, ya sea parcelando, urbanizando o construyendo en los predios objeto de la misma en los términos y condiciones expresados en la respectiva licencia.

La expedición de licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles objeto de ella. Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados.

Y, en cuanto al desistimiento, el artículo 30 del Decreto 569 de 2006 precisó lo siguiente:

Artículo 30. Desistimiento de solicitudes de licencia. El solicitante de una licencia urbanística podrá desistir de la misma mientras no se haya notificado el acto administrativo mediante el cual se aprueba o niega la solicitud presentada.

Cuando el solicitante de la licencia no haya dado cumplimiento a los requerimientos exigidos en el acta de observaciones y correcciones a que hace referencia el artículo 27 del presente decreto dentro de los términos allí indicados, la solicitud se entenderá desistida y en consecuencia se procederá a archivar el expediente mediante acto administrativo. Copia de este se remitirá a los demás curadores urbanos o autoridades de planeación, según el caso, que se encarguen del estudio, trámite y expedición de licencias, con el fin de que no se tramite otra solicitud en igual sentido, sin dar cumplimiento a las observaciones formuladas por la autoridad ante quien se radicó inicialmente.

Así mismo, se enviará copia a la autoridad encargada de ejercer el control urbano y posterior de obra, para los fines pertinentes.

Parágrafo. *Contra el acto administrativo que ordene el archivo por desistimiento procederá el recurso de reposición y, una vez archivado el expediente, el interesado deberá presentar nuevamente la solicitud.*

Como se puede apreciar, las normas en comento prevén que, previa la expedición de la licencia urbanística, el solicitante puede desistir del trámite. La norma no prevé que se pueda desistir de la licencia propiamente dicha.

Adicionalmente, ni el Decreto 564 de 2006 ni el Acuerdo 352 de 2002 previeron nada sobre la devolución del impuesto de delineación urbana en caso que el titular de la licencia decida no construir.

La Sala precisa que en materia tributaria la devolución procede normalmente por tres circunstancias: porque se pagó en exceso el impuesto que se debía, porque se pagó lo que no se debía, o porque la declaración tributaria arrojó un saldo a favor.

Sin entrar a precisar las diferencias conceptuales que podrían existir entre los mentados sucesos, baste con decir, en esta oportunidad, que para que proceda la devolución, en cada caso habrá que analizar si se cumplen los requisitos para devolver, pues eso siempre dependerá de la naturaleza misma del impuesto y de las condiciones en que fue pagado, que son las que, en últimas, fundamentan la petición de devolución.

Por lo tanto, se procede a analizar el caso concreto.

3.1.4. El caso concreto.

a. Hechos del caso.

Para decidir se tienen como relevantes y ciertos los siguientes hechos:

- El 1º de septiembre de 2006, Helm Trust S.A. solicitó licencia de construcción, en la modalidad de obra nueva, para el predio ubicado en la Transversal 16 No. 127-17, antes Transversal 18 No. 126A – 15 de Bogotá D.C., identificado con matrícula inmobiliaria No. 50N-20445710²⁷.

Este trámite concluyó con la expedición de la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007²⁸. En la parte resolutive de la Licencia LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 se dispuso lo siguiente:

*OTORGAR LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA(S) MODALIDAD(ES) DE OBRA NUEVA, APROBACIÓN PLANOS ALINDERAMIENTO Y CUADRO ÁREAS PH, EN EL PREDIO URBANO LOCALIZADO EN LA(S) DIRECCIÓN(ES): KR 16 127 17, MATRÍCULA INMOBILIARIA NO. 50N-20445710. TV 18 126 A 15 (ANTERIOR). **PROPIETARIOS: HELM TRUST S.A** NIT / CC: 800141021-1 REP. LEGAL: TORRES LUIS ERNESTO CC 79273564 CONSTRUCTOR RESPONSABLE: FORERO ARENAS EDGAR (CÉDULA: 79277366 MATRÍCULA: 2520227785 DE CDN). URBANIZACIÓN: SABANALARGA LOTE RESERVA VIVIENDA ESTRATO 6, ALCALDÍA LOCAL DE USAQUÉN, CON LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS: (...)*

- En la licencia de construcción LC-07-4-0300 consta, además, que se pagó el impuesto de delineación urbana mediante el formulario identificado con el autoadhesivo 19029030001071 del 7 de marzo de 2007 por un valor de \$367.012.000.

La declaración fue presentada por la Constructora Colpatria S.A., en calidad de contribuyente, y no por Helm Trust S.A., titular de la licencia de construcción.

²⁷Este hecho consta en la Resolución 07-4-0834 mediante la cual se aceptó la renuncia de la licencia de construcción No. LC 07-04-0300 de 4 de abril de 2007. Folio 44 del C.P.

²⁸ Folios 49 a 51 del C.P.

- Lo anterior tiene su razón de ser en el hecho de que el día 4 de octubre de 2006, esto es, antes de que se expidiera la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007, Helm Trust S.A. restituyó a favor de la Constructora Colpatria S.A. el inmueble antes referido²⁹.

De ahí que, el 7 de marzo de 2007, tal como se precisó, y a fin de obtener la licencia de construcción para el predio ubicado en la Kr 16 No. 127 – 17 de Bogotá D.C., con matrícula inmobiliaria No. 50N-20445710, la Constructora Colpatria S.A. pagó el impuesto de delineación urbana correspondiente por un valor de \$367.012.000³⁰.

- Aproximadamente cuatro meses después, esto es, el 25 de junio de 2007, previa solicitud presentada por la Constructora Colpatria S.A., mediante la Resolución No. 07-4-0834, la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá dejó sin efecto la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007³¹. En los considerandos de esa resolución, la Curaduría Urbana No. 4 dejó constancia de lo siguiente:
 - *Que el señor Luis Ernesto Torres, en calidad de representante legal de HELM TRUST S.A., solicitó Licencia de Construcción en la modalidad de obra nueva y aprobación de Planos de alindamiento y cuadro áreas para el predio ubicado en la transversal 16 127-17 antes Transversal 18 No. 126 A 15, e identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20445710, y que esa actuación culminó con la expedición de la Licencia LC 07-4-0300 de fecha 4 de abril de 2007.*
 - *Que en la anotación No. 3 del folio de matrícula No. 50N-20445710 se registró “RESTITUCIÓN DE FIDUCIA MERCANTIL de dicho inmueble de HELM TRUST S.A. a CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. mediante escritura pública No. 5893 del 4 de octubre de 2006 de la Notaría 13 del Círculo de Bogotá.*
 - *Que el señor “JOSÉ FERNANDO PÁEZ ARCINIEGAS, en calidad de representante legal de CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. (...) mediante comunicación radicada en esta Curaduría, presentó su renuncia a los derechos adquiridos como consecuencia de la citada licencia.*

²⁹ *ídem*

³⁰ Folio 53 del C.P.

³¹ Folios 44 y 45 del C.P.

- *Que toda vez que los actos administrativos que aprueban licencias de construcción son de carácter particular y concreto los cuales reconocen derechos de igual naturaleza, sus titulares pueden desistir de los mismos de conformidad con el artículo 8 del Código Contencioso Administrativo.”*
- *Que debido a que la renuncia presentada por el titular de la Licencia de Construcción en la modalidad de obra nueva y de Aprobación de Planos de alinderamiento y cuadro de áreas No. LC 07-4-0300 de fecha 4 de abril de 2007 no afecta el interés general, no existe impedimento alguno para su aceptación.*

Por lo tanto, en la parte resolutive, la Curaduría Urbana No. 4 decidió:

ARTÍCULO PRIMERO: Aceptar la renuncia presentada y en consecuencia dejar sin efecto la Licencia de Construcción en la modalidad de Obra Nueva y aprobación de Planos de alinderamiento y cuadro de áreas para el predio ubicado en la transversal 16 127-17 antes Transversal 18 No. 126 A 15, e identificado con folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-20445710 No. LC 07-4-0300 de fecha 4 de abril de 2007 por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

- Aproximadamente un mes después de aceptada la renuncia a la licencia de construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007, el 25 de julio de 2007, la Constructora Colpatria S.A. solicitó una licencia de construcción, en la modalidad de obra nueva, para el predio ubicado en la Transversal 18 No. 126A - 15 de Bogotá D.C.³²

Este trámite concluyó con la expedición de la licencia de construcción LC-07-4-0880 del 25 de octubre de 2007³³. En la parte resolutive de la Licencia LC-07-4-0880 del 25 de octubre de 2007 se dispuso lo siguiente:

OTORGAR LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN EN LA(S) MODALIDAD(ES) DE OBRA NUEVA, APROBACIÓN PLANOS ALINDERAMIENTO Y CUADRO ÁREAS PH, EN

³² Folio 54 del C.P.

³³ Folio 55 del C.P.

EL PREDIO URBANO LOCALIZADO EN LA(S) DIRECCIÓN(ES): KR 16 127 17, MATRÍCULA INMOBILIARIA NO. 50N-20445710. TV 18 126 A 15 (ANTERIOR). PROPIETARIOS: CONSTRUCTORA COLPATRIA S.A. NIT / CC: 860058070 REP. LEGAL: PÁEZ JOSÉ FERNANDO CC 12126794, CONSTRUCTOR RESPONSABLE: FORERO ARENAS EDGAR (CÉDULA: 79277366 MATRÍCULA: 2520227785 DE CND). URBANIZACIÓN: SABANALARGA VIVIENDA ESTRATO 6, ALCALDÍA LOCAL DE USQUÉN, CON LAS SIGUIENTES CARACTERÍSTICAS BÁSICAS: (...)

- En la licencia de construcción LC-07-4-0880 del 25 de octubre de 2007 consta, además, que se pagó el impuesto mediante el formulario identificado con el autoadhesivo 19003080011493 del 10 de octubre de 2007 por un valor de \$378.545.000³⁴.

La declaración fue presentada por la Constructora Colpatría S.A., en calidad de contribuyente, propietaria y titular de la licencia de construcción.

- El 26 de noviembre de 2007, la Constructora Colpatría S.A. le solicitó a la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá la devolución de la suma pagada el 7 de marzo de 2007 por concepto de impuesto de delineación urbana en cuantía de \$367.012.000³⁵.
- El 5 de agosto de 2008, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá, mediante la Resolución DDI-CI-5451, negó la solicitud de devolución presentada por la Constructora Colpatría S.A., fundamentalmente por la siguiente razón:³⁶

Que según informe 2008-ie 12995 de fecha 16/04/ (v.f 58) se nos informa que de acuerdo con el artículo 71 del decreto 352 de 2002 el hecho generador del impuesto de delineación urbana lo constituye la expedición de la licencia para la construcción,

³⁴ Folio 46 del C.P.

³⁵ Folios 34 al y 35 del C.P.

³⁶ Folios 31 y 32 del C.P.

ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanizaciones en el Distrito Capital de Bogotá y que analizado y valorado el acervo probatorio que reposa en el expediente al igual que las normas que sustentan el impuesto de delineación NO PROCEDE la invalidación de la declaración por el pago del impuesto de delineación urbana con sticker 19029030001071, presentada en la sucursal niza del Banco Colpatria el 07/03/2007, con motivo de la expedición de la licencia de construcción LC 07-4-0300 expedida el 04/04/2007 por la curaduría 4, toda vez que renunciar a los derechos adquiridos de una licencia no puede afectar los derechos de terceros, en este caso el DISTRITO CAPITAL, de acuerdo con los anteriormente expresado no es posible atender favorablemente su petición.

- El 9 de septiembre de 2008, la demandante interpuso el recurso de reconsideración contra la Resolución DDI-CI-5451 del 5 de agosto de 2008.³⁷ Alegó que tenía derecho a la devolución porque el hecho generador del impuesto no existió, porque no se afectó ningún derecho del Distrito, porque se le impone una carga que, según dijo, es ilegítima y porque el Distrito se enriqueció sin justa causa.
- El 13 de agosto de 2009, mediante la Resolución No. DDI-226336, la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá confirmó la Resolución DDI-CI-5451 del 5 de agosto de 2008.³⁸

En síntesis, tuvo en cuenta los antecedentes del caso. Señaló que la Constructora Colpatria fue la que renunció a los derechos derivados de la Licencia No. LC 07-4-0300 del 4 de abril de 2007. Destacó que una cosa era que se revocara la licencia, acto que, según dijo, tiene efectos *ex tunc*, pues torna en indebido el pago hecho con fundamento en una licencia revocada. Y que otra cosa era renunciar a los derechos de la licencia, tal como lo permite el artículo 15 del C.C., pues, para estos eventos, esa renuncia no afecta las situaciones jurídicas que se crearon con la licencia y que se consolidaron. Por lo tanto, concluyó:

³⁷ Folios 38 al 43 del C.P.

³⁸ Folios 23 al 30 del C.P.

Efectuado el anterior estudio fáctico jurídico, encuentra el Despacho que no le asiste, la razón al recurrente en relación con los cargos de inexistencia del hecho generador, ilegítima carga a favor del particular sin causa ni beneficio contraprestacional y enriquecimiento sin justa causa por parte de la Administración, pues la renuncia a la licencia de construcción como se dio en el presente caso no produce efectos retroactivos y el pago efectuado sobre la licencia revocada no configura un pago de lo no debido, por lo que no constituye un saldo a favor sobre el cual puede solicitarse su devolución previa compensación de las obligaciones exigibles al tenor del artículo 144 del Decreto 807 de 1993.

b. Valoración de las pruebas, consideraciones y decisión de la Sala.

En el asunto que se resuelve, está probado que Helm Trust S.A. solicitó autorización para ejecutar una construcción, en la modalidad de obra nueva, en el inmueble ubicado en Transversal 18 No. 126A - 15 de Bogotá D.C.

También está probado que en cumplimiento de lo estipulado en el Decreto 564 de 2006, la Constructora Colpatria S.A., declaró y pagó el impuesto de delineación urbana por valor de \$367.012.000 porque para la fecha en que se hizo exigible esa obligación, Helm Trust S.A. ya le había restituido el inmueble objeto de la licencia.

La restitución del inmueble se hizo con fundamento en el artículo 1234 de Código de Comercio³⁹, que prevé que una de las obligaciones de la fiduciaria, cuando se termina el encargo fiduciario, es la de restituir los bienes objeto de la fiducia al

³⁹ Código de Comercio. **Artículo 1234. Otros deberes indelegables del fiduciario.** Son deberes indelegables del fiduciario, además de los previstos en el acto constitutivo, los siguientes: (...)

7) Transferir los bienes a la persona a quien corresponda conforme al acto constitutivo o a la ley, una vez concluido el negocio fiduciario, y (...).

fideicomitente, a menos de que exista disposición contractual expresa en contrario, tal como lo dispone el artículo 1242 *ibídem*⁴⁰.

No obstante lo anterior, la Curaduría Urbana No 4 de Bogotá expidió la licencia de construcción No. LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 a nombre de Helm Trust S.A. porque, en calidad de propietaria, solicitó la licencia.

También es un hecho probado que Colpatria presentó una «*petición de desistimiento*» de la licencia de construcción No. LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 ante la Curaduría Urbana No. 4 de Bogotá. En atención a dicha solicitud, con fundamento en el artículo 8 del C.C.A. la Curaduría expidió la Resolución No. 07-4-0834 del 25 de junio de 2007, que dejó sin efectos la licencia de construcción No. LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007.

Luego de que la Curaduría Urbana No 4 de Bogotá dejó sin efectos la licencia de construcción No. LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007, la demandante tramitó una nueva licencia de construcción respecto del predio ubicado en la transversal 18 No. 126A - 15 de Bogotá D.C., que fue concedida mediante la Licencia de Construcción LC 07-4-0880 del 17 de octubre de 2007, una vez que fue verificado el pago del impuesto de delineación urbana por valor de \$378.545.000.

Los hechos probados dan cuenta de que la Constructora Colpatria construyó la obra pero en virtud de la Licencia de Construcción LC 07-4-0880 del 17 de octubre de 2007. De manera que, el pago hecho por la Licencia de Construcción LC-07-4-0300 del 4 de abril de 2007 [\$367.012.000], que la Curaduría Urbana dejó sin efecto, constituye un pago en exceso pues está demostrado que el hecho generador, esto

⁴⁰ Código de Comercio. **Artículo 1242. Terminación del negocio fiduciario y destino de los bienes fideicomitados.** Salvo disposición en contrario del acto constitutivo del negocio fiduciario, a la terminación de éste por cualquier causa, los bienes fideicomitados pasarán nuevamente al dominio del fideicomitente o de sus herederos.

es, la construcción, en realidad, tuvo lugar una sola vez. Por lo tanto, procede la devolución.

En esa medida, la solicitud de devolución del impuesto de delineación urbana pagado el 7 de marzo de 2007 por la demandante por valor de \$367.012.000, a fin de obtener la licencia de construcción LC 07-4-0300 del 4 de abril de 2007 es procedente.

En consecuencia, se anularán los actos demandados.

c. Del restablecimiento del derecho

La demandante pidió que como consecuencia de la nulidad de los actos demandados, se le ordenara al Distrito Capital devolverle a la Constructora Colpatría S.A. la suma de trescientos sesenta y siete millones doce mil pesos (\$367.012.000).

Esta pretensión es procedente porque la nulidad de las Resoluciones D.D.I.-C.I 5451 de 5 de agosto de 2008 y D.D.I. 226336 del 13 de agosto de 2009, que negaron la devolución del impuesto de delineación urbana da lugar, precisamente, a que se devuelva esa suma de dinero.

La demandante también pidió que se condenara al Distrito Capital al pago de los intereses a que haya lugar desde la fecha de la solicitud de devolución del impuesto pagado por la Constructora Colpatría S.A. hasta la fecha en que sea proferida la sentencia definitiva correspondiente a la presente *litis*.

La Sala considera que no hay lugar al reconocimiento de los intereses solicitados por la demandante. Considera que para efectos del restablecimiento del derecho basta que se ordene la indexación de la suma a devolver, por las razones que se pasan a explicar.

La Sala considera que el Distrito Capital negó la devolución del impuesto de delineación urbana con fundamento en el artículo 71 del Acuerdo 352 de 2002 que expresamente establecía que *“El hecho generador del impuesto de delineación urbana es la expedición de la licencia para la construcción, ampliación, modificación, adecuación y reparación de obras y urbanización de terrenos en el Distrito Capital de Bogotá.”*

El Distrito Capital actuó de manera razonada amparado en una interpretación exegética de la norma. No actuó de manera arbitraria, pues, el Consejo de Estado, con fundamento en una interpretación finalista de la norma, precisó el correcto entendimiento del artículo 71 del Acuerdo 352 de 2002 solo cuando profirió la sentencia del 30 de mayo de 2011, en la que dijo que esa disposición sólo establecía el momento de causación del impuesto. No el hecho generador del impuesto.

De su parte, fue la demandante Constructora Colpatria S.A. la que se puso voluntariamente en la situación ahora cuestionada por ella misma pues, renunció a la Licencia de Construcción LC 07-4-0300 del 4 de abril de 2007, por voluntad propia, para que se le expidiera otra, sin que existiera un mandato legal que así se lo exigiera, pues, como se precisó, el artículo 29 del Decreto 564 de 2006 previó que *“Las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aún cuando sean enajenados.”*

Por consiguiente, el doble pago que hizo la parte actora [el 7 de marzo de 2007 por valor de \$367.012.000 y el 10 de octubre de 2007 por valor de \$378.545.000], devino de su propia decisión, pues bien pudo, cuando se le expidió la segunda licencia de construcción, hacer valer el pago del impuesto hecho por la primera licencia. Y, en todo caso, siempre pudo ejercer el derecho a construir con la Licencia de Construcción LC 07-4-0300 del 4 de abril de 2007. De manera que, no es pertinente condenar al Distrito a pagar intereses corrientes y moratorios.

El artículo 178 del CCA dispone que la liquidación de las condenas que se resuelvan mediante sentencias de la jurisdicción en lo contencioso administrativo deberán ajustarse, tomando como base el índice de precios al consumidor o al por mayor.

La Sala considera que el ajuste de las condenas se fundamenta en el principio de reparación integral que, en casos como el analizado, en los que se negó la devolución de una suma de dinero recibida a título de impuesto, el daño debe repararse de forma integral, con la advertencia hecha sobre la razón válida que alegó el Distrito para no devolver el impuesto.

Y una forma de reparar ese daño es mediante la devolución del impuesto que pagó en una cuantía igual a la que se pagó.

De manera que, para restablecer el derecho se debe restituir la situación económica del contribuyente a una situación económica igual a la que tendría si no hubiera pagado el impuesto por \$367.012.000.

El ajuste de la condena, precisamente, restablece la situación económica del contribuyente porque ese ajuste tiene como finalidad actualizar el valor de la condena a valor presente.

En consecuencia, se reconocerá a la demandante Constructora Colpatria S.A. la devolución de la suma de \$367.012.000, debidamente actualizada a la fecha de esta decisión, conforme con la siguiente fórmula:

$$V_p = V_h \frac{\text{índice final}}{\text{índice inicial}}$$

Donde:

V: es el valor final del monto a devolver

Vh: corresponde al capital histórico, esto es, \$367.012.000

Índice final certificado por el DANE: corresponde al del mes anterior a la fecha de expedición de esta sentencia (noviembre de 2014).

Índice Inicial: es el certificado por el DANE para la fecha en que el demandante pagó los \$367.012.000 [7 de marzo de 2007]

$$V_p = \$367.012.000 \frac{117,84 \text{ febrero } 2007}{90,67 \text{ noviembre } 2014}$$

$$V_p = \$476.990.000$$

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

F A L L A

PRIMERO: REVÓCASE la sentencia apelada. En su lugar, **DECLÁRASE** la nulidad de la Resolución DDI-CI-5451 del 5 de agosto de 2008 y de la Resolución No. DDI-226336 del 13 de agosto de 2009, expedidas por la Secretaría de Hacienda Distrital de Bogotá.

SEGUNDO: A título de restablecimiento del derecho, **ORDÉNASE** al Distrito Capital a devolver a la Constructora Colpatria S.A. la suma de **CUATROCIENTOS SETENTA Y SEIS MILLONES, NOVECIENTOS NOVENTA MIL PESOS M/CT (\$476.990.000).**

TERCERO: El Distrito capital dará cumplimiento a lo dispuesto en este fallo, en los términos indicados en los artículos 176 y 177 del C.C.A.

Cópiese, notifíquese, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.
Cúmplase.

La anterior providencia se estudió y aprobó en sesión de la fecha

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ

Presidente de la Sección

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

MARTHA TERESA BRICEÑO DE VALENCIA

CARMEN TERESA ORTIZ DE RODRÍGUEZ