



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA
SALA SEGUNDA (2ª) DE DECISIÓN
MAGISTRADA PONENTE: BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ**

Medellín, nueve (9) de diciembre de dos mil trece (2013)

PROCESO	NULIDAD
DEMANDANTE	JESÚS JAVIER GALLEGO Y OTROS
DEMANDADO	GOBERNACIÓN DE ANTIOQUIA
RADICADO	05001 23 33 000 2013 01606 00
ASUNTO	NIEGA MEDIDA CAUTELAR

Dentro del escrito de la demanda, la parte demandante solicitó el decreto de la medida cautelar, en la cual solicitó:

“Hacemos expresamente esta solicitud, en los términos del artículo 238 de la Constitución Política de 1991:

“la jurisdicción de los contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establece la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

(...)

En este caso en particular, se solicita la suspensión provisional principalmente por la no publicación, conforme lo establece la Honorable Corte Constitucional, cuando se expidieron por parte de la Gobernación de Antioquia, Dirección de Sistemas de Información y Catastro, las Resoluciones 037 y 039 de 2012.”

I. ANTECEDENTES

Los señores Jesús Javier Gallego y Ana Julia Guiral instauró demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso

Administrativo, con el objeto de que se declare la nulidad de las Resoluciones 037 del 21 de diciembre de 2012 *“Por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios de la Zona Urbana total del Municipio de Guarne”* y la resolución 39 del 21 de diciembre de 2012 *“Por medio de la cual se ordena la renovación de la inscripción catastral de los predios de la Zona Rural total del Municipio de Guarne”* expedidas por la Gobernación de Antioquia – Dirección de Sistemas de Información y Catastro.

II. DE LA SOLICITUD Y SU FUNDAMENTO

La parte demandante en el escrito de demanda presentó solicitud de suspensión provisional de las Resoluciones N° 037 del 21 de diciembre de 2012 y resolución 39 del 21 de diciembre de 2012, argumentando que hubo una violación al artículo 209 de la Constitución Política que establece el principio de publicidad.

Por otro lado, manifiesta que también se encuentra violado el artículo 104 de la Resolución 70 de 2011 del INSTITUTO GEOGRÁFICO AGUSTÍN CODAZZI *“por el cual se reglamenta técnicamente la formación catastral, la actualización de la formación catastral y la conservación catastral”*

Como fundamentos de la medida, expone que la Corte Constitucional se ha pronunciado al respecto, en la sentencia C-1251 de 2011, la cual estableció *“AVALÚO CATASTRAL- publicación de actos por periódicos de amplia circulación. Con el fin de que la formación y la conservación de actualización catastral puedan surtir plenos efectos jurídicos, se hace indispensable que la publicación de los respectivos actos se lleve a cabo en un periódico de amplia circulación que, por ser el medio más adecuado para asegurar el conocimiento de estas determinaciones, satisface plenamente las exigencias del principio constitucional de la publicación de la función administrativa”*

III. POSICIÓN DEL DEMANDADO

El Municipio de Guarne, mediante memorial presentado el día 12 de noviembre del 2013 manifestó que no era procedente decretar la medida cautelar solicitada por la parte actora, toda vez que mediante oficio SH-DEPE-034 de enero 24 de 2013, dirigido al Director de Sistemas de la Información y Catastro Departamental, se le puso en conocimiento la publicación en las carteleras de las resoluciones de actualización catastral urbana y rural del municipio de Guarne.

Argumentó además, que el día 26 de diciembre de 2012, se publicaron también las resoluciones de las cuales se pretende su nulidad en la GACETA DEPARTAMENTAL, la cual se anexa al proceso.

Afirmó que no encuentra procedente la medida cautelar toda vez que el actor no logra demostrar la supuesta vulneración al principio de publicidad.

Por otro lado, el Departamento de Antioquia solicitó que no se acoja la solicitud del demandante, y sustentó su petición así:

“toda vez que las medidas cautelares van encaminadas a proteger y garantizar de forma provisional el objeto del proceso, se deberá analizar el acto y las normas que supuestamente se han transgredido con el mismo, junto con las pruebas que el demandante aportó con la solicitud, lo cual permita formar convicción al Juzgador de la necesidad de suspender provisionalmente el acto administrativo, sin que esto desconozca la valoración de fondo que se debe hacer en la etapa de juzgamiento.

Los documentos aportados como pruebas con el escrito de la demanda, no permiten inferir que los actos demandados transgreden la constitución y la ley; mucho menos de podrá permitir que por una interpretación normativa que hace el actor se suspendan unos actos administrativos que fueron expedidos bajo el respeto de la ley y la Constitución; actos administrativos que tienen como fin el recaudo de los impuestos, los cuales son destinados al cumplimiento de los fines

estatales, los cuales son entre otros, el bienestar general de los administrados.

(...)

A los destinatarios de la actualización catastral se les dio a conocer de dicho proceso con anticipación, por medios de comunicación masivos del mismo municipio, como fueron comunicados de prensa y radio, programas radiales entre otros, así como la publicación de dichos actos en la Gaceta Departamental el día 26 de diciembre de 2012, gaceta que fue publicada en la cartelera de la Secretaría de Hacienda del Municipio de Guarne."

Se pronunciará el Despacho sobre las suspensión provisional solicitada por la parte actora, previas las siguientes,

IV. CONSIDERACIONES

1. El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece que antes de notificar el auto admisorio o en cualquier estado del proceso, la parte demandante puede presentar solicitud de medida cautelar y el juez decretar aquéllas que estime procedentes y necesarias para proteger y garantizar en forma provisional el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Al respecto, este nuevo código incluyó una amplia gama de medidas cautelares, dentro de las cuales se encuentra la que con anterioridad había concebido el derogado Código Contencioso Administrativo, consistente en la suspensión provisional del acto administrativo demandado.

El artículo 231 establece los requisitos para que proceda la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, así:

"Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se

realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos..."

Así las cosas, la Ley 1437 de 2011 trae unos cambios significativos para que se pueda decretar la suspensión de los actos administrativos, ya que ahora no solamente se requiere hacer una confrontación con las normas invocadas como transgredidas, sino que también se pueden estudiar las pruebas allegadas con la solicitud de la medida cautelar.

2. El H. Consejo de Estado ha tenido la oportunidad de analizar las medidas cautelares en el marco de la Ley 1437 de 2011, teniendo en cuenta las novedades que incluyó esta normativa y delimitando el alcance del estudio que debe realizar el Juez al momento de decidir sobre una solicitud de medida cautelar, así:

"Como lo destacó esta Corporación en un pronunciamiento anterior proferido en el marco de la nueva normatividad establecida en el CPACA (Ley 1437 de 2011), para la suspensión provisional se prescindió de la "manifiesta infracción" hasta allí vigente y se interpretó que, "la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo a realizar el análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas y a estudiar las pruebas allegadas con la solicitud"[7]. Esta es una reforma sustancial, si se tiene en cuenta que ello habilita al juez a realizar un estudio no simplemente superficial de la solicitud de la medida sino que incluye la apreciación de las pruebas aportadas al efecto. Todo esto, lógicamente, sin incurrir en una valoración de fondo más propia de la fase de juzgamiento que de este primer momento del proceso; ya que, conforme lo estatuido por el artículo 229 CPACA en su inciso 2º, "[l]a decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento".¹

¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION SEGUNDA. SUB SECCIÓN A. Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Bogotá D.C., veintinueve (29) de agosto de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-25-000-2012-00491-00(1973-12).

De manera que en el marco del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se autoriza al Juez para que desde esta etapa procesal pueda "1º) realizar análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2º) que también pueda estudiar las pruebas allegadas con la solicitud exige un análisis del acto en relación con las normas invocadas como trasgredidas, y de las pruebas que se alleguen con la demanda"². No obstante, para que pueda decretarse la medida, es importante que para el operador judicial surja la convicción de la trasgresión de las normas en ese estado del proceso, con los elementos que allí obran y sin desconocer que la valoración del fondo pertenece a la fase de juzgamiento.

3. Ahora bien, respecto a la solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de las Resoluciones N° 037 y 039 del 21 de diciembre de 2012, expedidas por la Gobernación de Antioquia – Dirección de Sistemas de Información y Catastro, considera el Despacho que no es posible acceder a la misma, por las razones que proceden a indicarse.

Desarrollando la confrontación de los actos demandados y las normas que se aducen como vulneradas, no puede concluirse, en esta etapa procesal con los límites que la misma impone, la trasgresión de las normas invocadas. En efecto, la parte demandantes cita como violados el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 104 de la Resolución 70 de 2011.

El artículo 209 de la Constitución Nacional establece:

" La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones.

² CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION QUINTA. Consejera ponente: SUSANA BUITRAGO VALENCIA. Bogotá D.C., siete (07) de febrero de dos mil trece (2013). Radicación número: 11001-03-28-000-2012-00066-00

Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley."

Por su parte el artículo 104 de la Resolución 70 de 2011 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi reza:

"Clausura de la Actualización de la Formación Catastral: El proceso de actualización de la formación catastral termina con una expedición de la resolución por medio de la cual la autoridad catastral, a partir de la fecha de la presente providencia, ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados y determina que la vigencia fiscal de los avalúos resultantes es el 1° de enero del años siguiente.

Esta providencia debe ser publicada para efectos de su vigencia, a más tardar el 31 de diciembre del año en que se termina el proceso de actualización de la formación catastral. Para el caso del Instituto Geográfico "Agustín Codazzi" en el diario oficial, y para las demás autoridades catastrales e hará de acuerdo a los dispuesto en la ley"

De las normas anteriormente transcritas, se tiene que la publicidad es un principio constitucional, el cual ha sido definido por el Consejo de Estado como *"en virtud del cual se debe poner a disposición de los administrados, las actuaciones de la administración, con el objetivo de garantizar su transparencia y permitir la participación de quienes se encuentren interesados"*.

Así las cosas, el artículo 104 de la Resolución 70 de 2011, el cual asegura la parte accionante que fue violado, consagra que el acto administrativo que ordena la renovación de la inscripción en el catastro de los predios que han sido actualizados debe ser publicada de acuerdo a lo establecido en la ley.

De allí que el artículo 74 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece:

*“Los actos administrativos de carácter general no serán obligatorios mientras no hayan sido publicados en el Diario Oficial o en las **Gacetas territoriales**, según el caso.*

(...)

***En caso de fuerza mayor** que impida la publicación en el Diario Oficial, el Gobierno Nacional podrá disponer que la misma se haga a través de un medio masivo de comunicación eficaz”-Resaltos del Tribunal-*

Al momento de pronunciarse sobre la medida, el apoderado del Municipio de Guarne aportó la copia de la constancia de que las resoluciones aquí demandadas se publicaron tal como obra a folios 15 del cuaderno de la medida cautelar.

De esta manera, la sola confrontación de los actos no otorga la convicción de que tales disposiciones se encuentran vulneradas, puesto que *a contrario sensu*, la legislación citada **permite** que la publicación se realice en la Gaceta departamental como lo manifiesta el artículo 74 del Código de procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

Es de tener presente también que la publicación no es un requisito para la validez del acto administrativo, sino únicamente para su eficacia; así se ha referido el Consejo de Estado respecto de este tema:

“(...)En este orden de ideas, la falta de publicidad de los actos demandados no genera la nulidad de los mismos, sino que conlleva como consecuencia su inaplicación frente a terceros, en consideración a que la publicidad no es presupuesto para su validez sino para su eficacia.(...)”

Además, de las pruebas allegadas con la solicitud tampoco puede derivarse, sin interpretaciones propias de la sentencia, la procedencia de la medida cautelar solicitada.

En consecuencia, se negará la medida cautelar consistente en la suspensión provisional del acto demandado, solicitada por la parte demandante, por lo anteriormente expuesto.

Por lo anterior, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ANTIOQUIA, SALA UNITARIA DE ORALIDAD,**

RESUELVE:

PRIMERO. NEGAR LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL de las Resoluciones N° 037 y 039 del 21 de diciembre de 2012, expedidas por la Gobernación de Antioquia – Dirección de Sistemas de Información y Catastro, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

BEATRIZ ELENA JARAMILLO MUÑOZ
MAGISTRADA