

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO  
DEL VALLE DEL CAUCA

Auto Interlocutorio

Santiago de Cali, siete (7) de diciembre de dos mil veinte (2020)

ACCIÓN:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
EXPEDIENTE:	76001-23-33-000-2017-01676-00
DEMANDANTE:	PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA <a href="mailto:funsohuma@hotmail.co">funsohuma@hotmail.co</a>
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI <a href="mailto:notificacionesjudiciales@cali.gov.co">notificacionesjudiciales@cali.gov.co</a> <a href="mailto:dfvizcaya@gmail.com">dfvizcaya@gmail.com</a>
MAGISTRADA PONENTE	<b>Dra. LUZ ELENA SIERRA VALENCIA</b>
ASUNTO	NIEGA SOLICITUD DE SUSPENSIÓN PROVISIONAL

Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora de suspensión provisional de los actos demandados, una vez efectuado el traslado de la solicitud a la entidad demandada como lo dispone el artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

I. ANTECEDENTES

1. LO QUE SE DEMANDA

La PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA en ejercicio del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, demandó al MUNICIPIO DE SANTIAGO DE CALI para que se declare la nulidad de la Liquidación Oficial No. 4131.1.21.9407 del 30 de diciembre de 2016, por medio de la cual se determinó la obligación tributaria del impuesto de delineación urbana a cargo de la parte actora; y la nulidad de la Resolución No. 4131.040.21-0490 del 26 de mayo de 2017, a través de la que se confirmó el anterior acto administrativo.

2. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte actora solicitó la suspensión provisional de los actos acusados, en los siguientes términos:

*"Sustento esta solicitud en que la Profesional Especializada de Recursos Tributarios adscrita a la Subdirección de Impuestos y Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal NELCY LARA USECHE con la comunicación (...) enviada al Doctor AUGUSTO ENRIQUE LOPEZ Profesional Universitario también de Subdirección de Impuestos y Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal le remite un oficio informativo de los actos administrativos sin devolución de expedientes, entre los cuales está el de la PONTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, indicándole al mencionado servidor público que "al encontrarse los títulos en mención, debidamente ejecutoriados, se hace necesario que se proceda a su remisión a la Subdirección de Tesorería de Rentas, a fin de que se proceda a la ejecución de dichas obligaciones", evento en el cual se le causaría perjuicios irremediables al claustro universitario. Copia de la comunicación aludida esta aportada con las pruebas documentales bajo el numeral 38.*

*Se debe tener en cuenta al analizar esta solicitud de las medidas cautelares que lo que se discute en este proceso es si el hecho generador del impuesto de delineación urbana son las obras de construcción como lo establece la ley o si por el contrario tal y como lo sostiene la Subdirección de Impuestos y Rentas del Departamento Administrativo de Hacienda Municipal el hecho generador del tributo es la expedición de un acto administrativo con el que se declara y reconoce una edificación por parte del Curador Urbano, como lo es en el caso subexamine.*

*Es evidente que cotejados el literal g) del artículo 1º de la Ley 97 de 1913 y las normas que reglamentan el hecho generador y la causación del impuesto de delineación urbana en la ciudad de Cali contra la LIQUIDACIÓN OFICIAL No. 4131.1.21.9407 del 30 de diciembre de 2016 y la Resolución 4131.040.21.0490 del 26 de mayo de 2017, se observa que de forma ostensible, flagrante y manifiesta se está desconociendo el alcance de la ley, cuando se pretende forzar el alcance del reconocimiento de la existencia de una edificación con actuales obras de construcción, porque siendo el hecho generador de este tributo la construcción de nuevas edificaciones o la refacción de las edificaciones existentes y determinado que la edificación reconocida por el curador urbano efectuó su construcción hace más de 5 años, se debe concluir que es ilegal pretender cobrar el impuesto de delineación urbana por un suceso acaecido hace más de DIECINUEVE (19) años, asunto que se agrava cuando la construcción se realizó en legal forma, es decir con la consecuente autorización otorgada por la autoridad competente y antes de la creación del tributo en el Municipio de Cali, lo que implicaría que el solo reconocimiento de la edificación haría retroactivo el cobro de este impuesto, con lo cual las construcciones que existen en los barrios coloniales y todas aquellas edificaciones construidas antes del 1 de enero de 1999 que fue cuando se creó la carga tributaria en esta ciudad o las construidas antes del año de 1913, año en que el Congreso de la República autorizó la creación del impuesto de delineación urbana, son sujetas al cobro de este impuesto, hecho que violentaría hasta los principios esenciales del Derecho.*

*Tal y como quedo establecido en la normatividad que reglamenta el reconocimiento de edificaciones existentes, las únicas obras que se pueden llevar a cabo con ocasión a ese reconocimiento son las que se determinen en el peritaje para "lleven progresiva o definitivamente a disminuir la vulnerabilidad sísmica de la edificación", señalándose que en estos casos con la expedición del acto de reconocimiento se otorgará un plazo máximo de 24 meses improrrogable, contados a partir de la fecha de su ejecutoria, para que el interesado ejecute las obras de reforzamiento" y como en el caso del reconocimiento de las SEIS (6) edificaciones construidas antes de 1998, se determinó en el peritaje que estas edificaciones requería un reforzamiento estructural, por lo que para la expedición del acto administrativo solicitado se canceló de forma previa -11 de diciembre de 2014- el impuesto de delineación urbana por el reforzamiento estructural de 21.506.69 m2, por lo que la imposición caprichosa de la administración de cobrar el*

*impuesto como si las edificaciones fueran a ser construidas en la actualidad, ordenando además el pago de intereses de mora, es un exabrupto, que de permitirse sea remitido a la jurisdicción de cobro coactivo, lesionaría de forma grave los intereses y derechos de la POINTIFICIA UNIVERSIDAD JAVERIANA, razón por la que se solicita se conceda la SUSPENSIÓN PROVISIONAL deprecada."*

### **3. TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

La entidad demandada en la contestación de la demanda no se pronunció respecto de la solicitud de medida cautelar.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS ACTOS DEMANDADOS COMO MEDIDA CAUTELAR REGULADA EN EL CPACA**

En todos los procesos declarativos que se adelanten en esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias.

El decreto de dichas medidas, tiene como finalidad proteger y garantizar provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, y la decisión que se adopte no implica prejuzgamiento; en cuanto al contenido y alcance de las medidas cautelares, el artículo 230 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, establece lo siguiente:

**"ARTÍCULO 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares.** Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

*1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*

*2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*

**3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.**

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

*PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.” (Negrillas del Despacho)*

Sobre cada una de las tipologías de medidas cautelares, el Consejo de Estado en providencia del 2 de mayo de 2016<sup>1</sup>, con Ponencia del Magistrado Jaime Orlando Santofimio Gamboa, hizo la siguiente precisión:

*"2.3.- Avanzando en la tipología desarrollada por el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, se diferencia entre **medidas cautelares preventivas**, tendientes a operar como una suerte de acción impeditiva para que no se pueda consolidar una afectación a un derecho; **conservativas**, que por oposición a la anterior buscan mantener o salvaguardar un statu quo ante; **anticipativas**, en donde se pretende satisfacer por adelantado la pretensión perseguida por el demandante, mediante una decisión que propiamente correspondería al fallo que ponga fin al proceso y que se justifica en tanto que de no adoptarse se incurriría en un perjuicio irremediable para el actor, y de **suspensión** que corresponde a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo que consiste en una privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.” (Negrillas del Despacho)*

Ahora bien, refiriéndose concretamente a la medida cautelar de suspensión provisional, que es de tradición constitucional<sup>2</sup>, el artículo 231 del CPACA señala que cuando en la demanda se solicite la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado a ésta, cuando la 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".

Al respecto el consejo de Estado en providencia del 31 de octubre de 2017<sup>3</sup>, con ponencia de la Magistrada María Elizabeth García González, señaló los requisitos para que proceda la medida de suspensión provisional de los actos administrativos, de la siguiente forma:

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, auto del 2 de mayo de 2016, Magistrado Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Radicación No. 11001-03-26-000-2016-00045-00(56604).

<sup>2</sup> se encuentra consagrada en el artículo 238 Superior

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, auto del 31 de octubre de 2017, Magistrada Ponente María Elizabeth García González, Radicación No. 11001-03-24-000-2017-00129-00

*"De las normas en comento se desprende que la procedencia de la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos está supeditada a la verificación de los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, **debidamente sustentada** ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados."*  
(Negrillas del Despacho)

En la misma providencia se resaltó la necesidad de sustentar la solicitud de la medida cautelar, así:

*"En el caso sub examine, de la lectura de la solicitud de medida cautelar, la Sala advierte que **no se invocaron normas superiores, que permitan su confrontación con la decisión adoptada por la Administración que es objeto de censura**. En efecto, la actora no desarrolla un concepto de violación que permita tener por satisfechos los requisitos de los artículos anteriormente transcritos para su procedencia, pues se limita a exponer su necesidad de que sean suspendidos los efectos de la sanción disciplinaria, porque de llegar a obtener sentencia favorable a sus pretensiones «se habría configurado un perjuicio irremediable», debido a que «se ha puesto en riesgo su capacidad para obtener su sustento económico».*  
(Negrillas del Despacho)

De los anteriores precedentes jurisprudenciales se concluye lo siguiente:

- Que la medida cautelar no es oficiosa, por lo cual se debe solicitar, exigiéndose para el efecto que la petición contenga **una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional**, o una expresa remisión al concepto de violación expuesto en la demanda.
- Que, para definir la viabilidad de la medida de suspensión de los efectos de un acto administrativo pretendida, se debe analizar el acto acusado frente al contenido de la norma señalada como infringida, y estudiar las pruebas aportadas, a fin de concluir si surge su contradicción, es decir, si aparece presente desde que el proceso apenas comienza.
- Que la innovación de la figura de la suspensión provisional regulada en el CPACA, frente a la que reglamentaba el Código anterior CCA, en su artículo 152, surge que en aquel, para definir la procedencia de esta medida excepcional, se puede deducir del análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y también de las pruebas allegadas con la solicitud; contrario a lo que sucedía en vigencia del compendio procesal anterior,

pues dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas fuera manifiesta y evidente.

- Que frente a lo dispuesto en el artículo 229 del CPACA respecto a que: *"La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento"*, el juez debe ser cauteloso y guardar moderación, a fin de que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto, de tal manera que prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado del ejercicio de su derecho de defensa.

## **2. CASO CONCRETO**

De acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado citada en precedencia, es necesario que con la solicitud de suspensión provisional se invoquen normas superiores para confrontar los actos administrativos acusados, con el fin de verificar si se presenta una transgresión normativa que justifique su decreto.

Sobre el particular, aunque en la solicitud se indicó que la entidad demandada desconoció que la Ley 97 de 1913 consagra que el hecho generador del impuesto de delineación urbana son las nuevas obras de construcción o la refacción de las mismas, y no la expedición de un acto administrativo en el que se declara y reconozca una edificación por parte de un Curador Urbano; sin embargo, el análisis para determinar si se vulneraron normas superiores no puede efectuarse en esta etapa procesal, pues para ello se requiere del estudio detallado de los argumentos expuestos en la demanda, su contestación, las pruebas y los actos administrativos acusados, lo que corresponde al fondo del asunto, como quiera que en la misma demanda se consignó que el hecho generador del impuesto se encuentra consagrado ambiguamente en el Estatuto Tributario del Municipio de Cali frente a las normas del orden nacional.

Ahora bien, la solicitud de suspensión provisional gira en torno a un presunto perjuicio irremediable que se le puede causar a la parte actora con el inicio de un eventual proceso de cobro coactivo de la obligación contenida en los actos acusados, para lo cual se advierte que, de conformidad con el numeral 2º del artículo 101 del CPACA, el procedimiento de cobro coactivo puede suspenderse a solicitud del ejecutado, *"cuando proferido el acto que decida las excepciones o el que ordene seguir adelante la ejecución, según el caso, esté pendiente el resultado de un proceso contencioso administrativo de nulidad contra el título ejecutivo"*, como sucede en este caso.

Por lo discurrido hasta aquí, se negará la solicitud de suspensión provisional de los actos acusados como quiera que en esta etapa procesal no cumple los requisitos del artículo 231 del CPACA para su decreto.

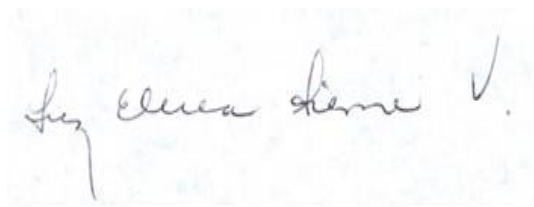
En mérito de lo expuesto se,

**III. RESUELVE:**

**NEGAR** la suspensión provisional de los actos acusados, por las razones indicadas en la parte motiva de esta providencia.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

La Magistrada

A handwritten signature in dark ink, appearing to read 'Luz Elena Sierra Valencia', followed by a checkmark.

**LUZ ELENA SIERRA VALENCIA**

76001-23-33-000-2017-01676-00 FAZH AUTO