

HONORABLE  
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL CAUCA  
Atn. M.P. Dr. Jairo Restrepo Cáceres.  
E. S. D.

**Asunto:** Recurso de apelación. MEDIO DE CONTROL DE NULIDAD SIMPLE de JOHN FREDY RUEDA contra ALCALDÍA MUNICIPAL DE POPAYÁN - CONCEJO MUNICIPAL DE POPAYÁN. **Radicado:** 2022 – 00150

**JOHN FREDY RUEDA** mayor de edad, vecino, residente en la ciudad de Medellín (Ant), identificado con cédula de ciudadanía 70'418.868 expedida en Ciudad de Bolívar (Ant), abogado en ejercicio, portador de la tarjeta profesional 296.210 otorgada por el Consejo Superior de la Judicatura quien, obra a nombre propio, mediante el presente escrito **INTERPONGO RECURSO DE REPOSICIÓN Y EN SUBSIDIO DE APELACIÓN** contra el auto interlocutorio I.225 del primero (1) de diciembre de 2022, así:

#### ANTECEDENTES

El pasado 15 de junio de 2022, interpuse el medio de control de nulidad simple y, desde el momento de la radicación, solicité, como medida cautelar, la suspensión provisional del Acuerdo 024 de 2021 del 30 de septiembre de 2021 *“Por medio del cual se adopta el estatuto tributario del municipio de Popayán”* o, subsidiariamente, la suspensión de los efectos del inciso 2 del artículo 244 del Acuerdo 024 de 2021 expedido por el Concejo Municipal de Popayán.

Luego del trámite previsto el en **artículo 233 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo** (en adelante “C.P.A.C.A.”), el Magistrado Sustanciador decidió **negar** la medida solicitada con ocasión a dos argumentos, a saber:

1. De una parte, se requeriría un *“verdadero juicio de valor”* para establecer si, efectivamente, existe, o no, el quebranto a la ley que se invoca como fundamento de la medida cautelar y,

2. De otra parte, que los presupuestos enunciados suponen adentrarse en “*un análisis riguroso y exhaustivo de los alcances que tienen los referidos actos de naturaleza tributaria, propio del momento procesal en que deba decidirse de fondo el asunto de la referencia, esto es, en la correspondiente sentencia.*”

### SUSTENTACIÓN DEL RECURSO DE APELACIÓN

**En primer lugar**, es necesario señalar que, efectivamente, los *juicios cautelares* son **verdaderos juicios de valor** que imponen al juzgador la valoración de los requisitos previsto en el **artículo 231 del C.P.C.A.**, los cuales, son: (i) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho; (ii) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o los derechos invocados; (iii) Que el demandando haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; (iv) Que, adicionalmente, se cumpla una de dos condiciones: a) Que, al no otorgarse, la medida cause un perjuicio irremediable y b) Que existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios.

En ese orden de ideas, es necesario comenzar señalando que el suscrito no está de acuerdo con que el magistrado ponente **niegue** la medida cautelar en tanto que el caso en concreto requeriría un juicio de valor sobre el fondo del asunto. En este estadio procesal, la medida cautelar **sí requiere un juicio de valor** pero respecto de los criterios previstos en el **artículo 231 del C.P.A.C.A.** En ese orden de ideas, la negativa que podría fundarse legítimamente en este caso, debería partir de un **verdadero juicio de valor** sobre los requisitos para decretar las medidas cautelares.

Que el juzgado considere que la medida cautelar puede ser catalogada como una *medida cautelar* anticipatoria, no quiere decir que, para decretarla, se deba hacer una valoración equivalente a la dictar la sentencia porque, se insiste, en esta etapa del proceso, lo que se juzga es el cumplimiento de una serie de criterios diferentes a los que orientan la actividad del juez al realizar el juicio de legalidad definitivo.

**En segundo lugar**, no puede compartirse con el magistrado ponente que la necesidad de realizar un análisis **exhaustivo y riguroso de naturaleza tributaria** se un argumento suficiente para negar la medida cautelar solicitada. Convalidar una posición de este calibre podría llegar a significar que las medidas cautelares no proceden respecto a áreas muy complejas del derecho, lo cual, sea dicho de paso, no está previsto en ninguna disposición normativa.

**En tercer lugar**, sí están reunidos los presupuestos para el decreto de la medida cautelar y, para ello, agotaré mi argumentación así:

1. Que la demanda esté razonadamente fundada en derecho (*fomus bonis iuris*). En este punto, es claro que existen argumentos sólidos y suficientes que brindan al cargo de nulidad un ambiente de buen derecho. Veamos por qué:

De una parte, es claro que el **inciso 2 del artículo 244 del Acuerdo 024 de 2021** que está cuestionado, extiende su aplicación más allá de lo autorizado en el **inciso 3 del artículo 338 de la Constitución Política de Colombia** ya que, en concreto, las acciones urbanísticas que terminarían afectadas son las ya previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial y las que, posteriormente, lo modifiquen o sustituyan, así como los planes parciales o demás instrumentos que la desarrollen.

Con lo anterior, es claro que el principio de irretroactividad de la ley tributaria está siendo francamente desconocida en razón a no limitar el aporte de la contribución por valorización a la incorporación de tal carga en el Estatuto Tributario que, en el fondo, ha debido ser el criterio de aplicación esta contribución.

De otra parte, es evidente que el **Acuerdo 024 de 2021** no realizó análisis de impacto fiscal que le exige el **artículo 7 de la Ley 819 de 2003** a aquellas iniciativas que contienen exenciones tributarias o reduzcan los ingresos. En este caso, los **artículos 29, 30, 140 y 301 del Acuerdo 024 de 2021** prevén exenciones. Y, en la exposición de motivos, anuncian la eliminación de tres tributos. Situaciones que, sin mayor elucubración, han debido ser suficientes para evidenciar que, en este caso, la Administración Municipal, ha debido realizar el análisis de impacto fiscal.

Y, como si lo anterior, no fuera poco, el trámite del proyecto de acuerdo estuvo plagado de profundas irregularidades, las cuales, **saltan a la vista**, con la mera revisión del expediente administrativo. La primera de ellas, relativa a que los informes de ponencia no terminan con una proposición a someter a consideración de la comisión o la plenaria.

En la comisión respectiva, ha debido hacerse lo previsto en la columna de la izquierda y, en lugar de ello, se realizó lo consignado en la columna de la derecha.

<b>Parágrafo 1 del Artículo 143 del Acuerdo 014 de 2020 – Reglamento Interno</b>	<b>Informe de ponencia suscrito por el concejal ponente.</b>
“(…) Todo informe terminará con una proposición sobre la suerte del Proyecto de Acuerdo sometido a estudio (…)”	“En consecuencia, de las bases legales y los motivos que sustentan el proyecto, rindo ponencia positiva al proyecto de acuerdo <b>“POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN”</b> presentado por la administración municipal mediante oficio No. 20211000297281 del 2 de septiembre de 2021, el cual fue notificado debidamente a los Corporados, en todo lo concerniente a su Título, Preámbulo y Articulado, esperando que sea ratificado en primer debate en Comisión.”

En la plenaria, ha debido hacerse lo previsto en la columna de la izquierda y, en lugar de ello, se realizó lo consignado en la columna de la derecha.

<b>Parágrafo 1 del Artículo 143 del Acuerdo 014 de 2020 – Reglamento Interno</b>	<b>Informe de ponencia suscrito por el concejal ponente.</b>
“(…) Todo informe terminará con una proposición sobre la suerte del Proyecto de Acuerdo sometido a estudio (…)”	“En consecuencia, de las bases legales y los motivos que sustentan el proyecto, rindo ponencia positiva al proyecto de acuerdo <b>“POR EL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO TRIBUTARIO DEL MUNICIPIO DE POPAYÁN”</b> presentado por la administración municipal mediante oficio No. 20211000297281 del 2 de septiembre de 2021, el cual fue notificado debidamente a los Corporados, en todo lo concerniente a su Título, Preámbulo y Articulado, esperando que sea ratificado en Sesión Plenaria.”

De otra parte, las proposiciones de la Concejala Rosalba Joaquí Joaquí no fueron sometidas a consideración ni fueron votadas por quien goza de la competencia para ello. Tal y como se reseña en los argumentos de la medida cautelar, la presidencia de la comisión asignó al concejal coordinador y a la administración, una función no prevista en la ley, como es la de aprobar, o no, las proposiciones de enmienda de los concejales.

Con lo anterior, se socavó la posibilidad de discusión democrática del proyecto de acuerdo en forma tan evidente que, por ese solo hecho, ha debido reconsiderarse la expresión utilizada por el tribunal en el sentido de que los argumentos contenidos en la demanda y la solicitud de la medida cautelar requerían un **exhaustivo juicio de valor**. Por el contrario, saltan a la vista.

2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o los derechos invocados.

Al ser esta una acción pública, está demostrado que, cualquier ciudadano colombiano tiene el derecho de alegar la nulidad deprecada y, además, las circunstancias que justifican la petición están contenidas en el medio de control y el escrito de solicitud de medidas cautelares.

3. Que el demandando haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

En este caso, es evidente que, para el interés público, resultaría más gravoso mantener vigente el acto enjuiciado que suspenderlo. Veamos por qué:

De una parte, está claro que la exigencia del análisis de impacto fiscal busca que las medidas de carácter tributario se ajusten a lo que se ha conocido comúnmente como *la regla fiscal* que no es otra cosa que adoptar decisiones económicas a la luz de criterios de *sostenibilidad, rigor técnico y eficiencia*. Así las cosas, que una iniciativa como la que está sujeta a control haya sido propuesta sin justificar las razones para considerar que no existe impacto fiscal al prever unas exenciones y la eliminación de tres (3) tributos, compromete o, al menos, deja gravísimas dudas sobre la responsabilidad tributaria que orienta la medida y, por tal razón, mantener en el ordenamiento jurídico una medida tributaria que no responda a los criterios de sostenibilidad pone en riesgo a la institución misma de la entidad territorial.

4. Que existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse la medida, los efectos de la sentencia serían nugatorios

De no adoptarse una medida cautelar que suspenda los efectos de una medida de carácter tributario sin el correspondiente análisis de impacto fiscal puede conducir a que el Municipio, para el 2023, haga efectivas una serie de medidas que puedan afectar, finalmente, los indicadores de sostenibilidad y solvencia que exige la ley en el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

En ese orden de ideas, las consecuencias de aplicar una decisión tributaria carente de tal análisis, podría conducir al Municipio a una situación de insostenibilidad e insolvencia. Que, entre otras, eran, en teoría, las razones mismas por las que se promueve el proyecto de acuerdo censurado.

Por lo anterior, se presenta ante su despacho las siguientes:

#### PETICIONES

Primera: Ruego a su Despacho que **CONCEDA** ante la Sección Cuarta del Honorable **CONSEJO DE ESTADO** para que, en su calidad de *juez ad – quem*, **REVOQUE** auto interlocutorio I.225 del primero (1) de diciembre de 2022 y, en su lugar, **CONCEDA LA MEDIDA CAUTELAR SOLICITADA A TÍTULO PRINCIPAL O SUBSIDIARIA.**

Atentamente,



**JOHN FREDY RUEDA**

C.C. 70'418.868 de Bolívar (Ant)

T.P. 296.210 del C.S. de la J.