

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL

Medellín, dos (2) de julio de dos mil veintiuno (2021)

RADICADO:	05001 33 33 009 2021 00167 00
MEDIO DE CONTROL:	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DEMANDANTE:	IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELAEZ GLADIS CECILIA RAMIREZ GOMEZ
DEMANDADO:	MUNICIPIO DE RIONEGRO
ASUNTO:	NIEGA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

En el asunto de la referencia, visible en el archivo O4 Solicitud medida cautelar del expediente digitalizado, el apoderado de la parte demandante solicita se conceda la medida de suspensión provisional del cobro de la valorización, además de intereses corrientes y moratorios sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 020-893, ubicado en la Carrera 55ª No 35-02 Interior 3 Villa Palma, Parcelación Baden Baden sobre el predio de propiedad del señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ y la señora GLADIS CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ.

ANTECEDENTES

Los señores **IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELAEZ** y **GLADIS CECILIA RAMIREZ GOMEZ**, instauraron demanda, en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho a fin de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

PRIMERO: Que se declare la nulidad de las Resoluciones No 2875 de septiembre 29 de 2020, notificada mediante comunicación electrónica de octubre 29 de 2020, "Por la cual se resuelve una solicitud de tratamiento especial" y la Resolución No 110 del 19 de enero de 2021, notificada mediante comunicación electrónica el día 29 de enero de 2021, "Por la cual se resuelve un recurso de Reposición, expedidas por el Secretario de Desarrollo Territorial del Municipio de Rionegro- Antioquia.

SEGUNDO: Que como consecuencia de la anterior declaración, y a título de restablecimiento del derecho, ordene al Municipio de Rionegro, Antioquia a través de su Alcalde Municipal o quien haga sus veces establezca mediante acto administrativo la calidad de beneficiarios del tratamiento especial para la contribución de valorización del proyecto – Rionegro se valoriza, en cabeza del señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ, identificado con cédula de ciudadanía No 15.429.095 y la señora GLADIS CECILIA RAMIREZ GOMEZ, en calidad de propietarios del inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No 020- 893, por reunir los requisitos contemplados en el literal d del artículo 1º del Acuerdo 012 de 2018, modificadorio del artículo 11 del Acuerdo 025 de 2016.

TERCERO: Que como consecuencia de la anterior declaración, se disponga dejar sin efectos jurídicos el cobro de las siguientes sumas de dinero, cobro de la contribución por valorización por valor de TREINTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTIUN PESOS M.L. (\$37.544.721), a cargo del señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ y de TREINTA Y SIETE MILLONES QUINIENTOS CUARENTA Y CUATRO MIL SETECIENTOS VEINTIUN PESOS M.L. (\$37.544.721), en cabeza de la señora GLADIS CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ, contenidos en los oficios de octubre 23 y octubre 29 de 2018, respectivamente frente a la liquidación de la contribución de valorización relacionada con el inmueble con matrícula inmobiliaria No 020-893, ubicado en la Carrera 55ª No 35-02 Interior 3 Villa Palma, Parcelación Baden Baden distinguido con cedula catastral No 6152001313000800001.

CUARTO: Que como quiera que se muestra en la presente demanda la mala fe del municipio de Rionegro - Antioquia con el señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ y la señora GLADIS CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ, al imponerles cargas insostenibles, violentarle el debido proceso; y

adicional a eso hacerles incurrir en gastos judiciales que no tendrían que surtir; solicito que el MUNICIPIO DE RIONEGRO - ANTIOQUIA, sean condenados en costas y agencias en derecho y demás gastos del proceso.

DE LA SOLICITUD Y SU FUNDAMENTO

Con la demanda se presentó solicitud de suspensión provisional del cobro de la valorización, además de intereses corrientes y moratorios sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 020-893, ubicado en la Carrera 55ª No 35-02 Interior 3 Villa Palma, Parcelación Baden Baden sobre el predio de propiedad del señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ y la señora GLADIS CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ.

Considera que la solicitud es procedente, si se tiene en cuenta que cerca de 20.000 familias resultaron beneficiadas del tratamiento especial, al que en condiciones de igualdad deberían acceder el señor LOAIZA ARBELÁEZ y la señora RAMÍREZ GÓMEZ, ya que cumplen con todos los requisitos contemplados en el Acuerdo 012 de 2018, artículo 1 literal d.

La Administración Municipal de Rionegro con la negación del derecho de acceder al beneficio contemplado para la valorización, viola manifiestamente el debido proceso en razón de que existe prueba que la misma a través de la Secretaría de Planeación, certifica que de acuerdo a la aplicación de la metodología de estratificación rural diseñada y aportada por el DANE, el estrato del predio identificado con la cédula catastral 6152001313000800001 es CUATRO (4); certificación con la que se enerva directamente el único argumento con el que se decidió negar la solicitud de beneficio tributario.

Agrega que los actores se dedican al ejercicio de actividades independientes de los que derivan su congrua subsistencia, los cuales con ocasión de la emergencia social y sanitaria que se ha derivado de la pandemia, no tienen forma de asumir una carga tan desproporcionada y onerosa como las que se les está imponiendo por la contribución de valorización.

RESPUESTA DEL MUNICIPIO DE RIONEGRO

El Municipio de Rionegro se pronunció así acerca de la solicitud de suspensión provisional del acto:

El Acuerdo 12 de 2018 que modificó el Acuerdo 45 de 2013, reguló las condiciones de otorgamiento de tratamiento especial en la contribución de valorización en las siguientes condiciones:

Artículo 11. Tratamientos especiales: Podrán tener un tratamiento especial en el cobro de la contribución de valorización, según lo determine el Alcalde, previo concepto del Secretario de Planeación o quien haga sus veces, hasta en un ciento por ciento (100%) de la contribución asignada, aquellos propietarios que cumplan con uno de los siguientes requisitos, siempre y cuando este valor sea aportado por el Municipio de Rionegro, o cualquier otra entidad de derecho público o privado.

(...)

d) Las viviendas clasificadas en estratos socioeconómicos uno (1), dos (2), tres (3), cuatro (4) y sus inmuebles complementarios (parqueadero, cuarto útil y terraza) siempre y cuando los propietarios habiten en ellas o sea su domicilio permanente”

Los actores solicitaron el otorgamiento del tratamiento especial por la causal habitación, sin embargo, el requisito inherente a dicho tratamiento tributario, como lo es el estrato, fue obtenido con posterioridad a la causación del tributo. De esta manera la causación tuvo lugar el 16 de octubre de 2018, pero en dicha fecha el inmueble de los actores estuvo clasificado como estrato 5.

Si la actuación que culminó con el cambio a estrato 4 solo ocurrió el 8 de enero de 2019, no puede pretender el actor que dicha decisión se aplique a una determinación tributaria que se estableció con los datos objetivos existentes al 16 de octubre de 2018.

La solicitud de medida cautelar no cumple desde ningún punto de vista con los requisitos para que se decrete la suspensión provisional al menos por varias razones

según se acaba de exponer: (I) Los cargos expuestos ni siquiera permiten generar duda en la validez del acto administrativo atacado, por lo que no se puede llegar si quiera a insinuar la apariencia de buen derecho en los argumentos del actor. (II) El actor no realiza un análisis exhaustivo y pertinente de las normas constitucionales que sirven de verdadero parámetro de validez de las normas locales. (III) La demanda no comprende el sentido de algunas de las normas demandadas, y les atribuye un contenido y unos efectos que esas disposiciones realmente no tienen. (IV) El actor no fundamenta ni desarrolla ninguno de los cargos en las razones de anulación de que trata el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, de tal manera que intentar un estudio aunque sea preliminar de los cargos resulta desde todo punto de vista improcedente. (V) Bajo este escenario, para efectos de la solicitud de medida cautelar, y aun para la sentencia de fondo, sobre el acto administrativo persiste, no solo la presunción, sino la completa certeza de legalidad.

CONSIDERACIONES

El artículo 238 Constitucional permite a la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativa suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación judicial bajo los parámetros establecidos por la Ley.

El artículo 138 de la Ley 1437 de 2011 CPACA consagra el medio de control de NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO de los actos administrativos de carácter particular cuando hayan sido expedidos con infracción de las normas en que deben fundamentarse, en forma irregular o con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa. Dicho canon es del siguiente tenor:

ARTÍCULO 138. Toda persona que se crea lesionada en un derecho subjetivo amparado en una norma jurídica, podrá pedir que se declare la nulidad del acto administrativo particular, expreso o presunto, y se le restablezca el derecho; también podrá solicitar que se le repare el daño. La nulidad procederá por las mismas causales establecidas en el inciso segundo del artículo anterior. (...)

El artículo 229 ibidem regula lo concerniente al trámite de las medidas cautelares permitiendo su interposición en todos los procesos declarativos que se adelanten ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, con el fin de preservarse el objeto del mismo y la efectividad de la decisión que posteriormente se emita.

El artículo 230 de la misma normativa reglamenta lo relacionado al contenido y alcance de las medidas cautelares y realiza una clasificación de las mismas de la siguiente manera:

Art. 230.- 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 podrán decretar, una o varias de las siguientes medidas:

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca el 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 de 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.

- 3. 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. (...)*

Por su parte, el artículo 231 establece los requisitos que son imprescindibles para la imposición de tales medidas:

“ARTÍCULO 231. 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.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante 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.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.” (Negrillas fuera de texto original)

La suspensión provisional de los actos administrativos es una medida cautelar que tiene como objeto suspender los atributos de fuerza ejecutoria y ejecutiva del acto administrativo para la protección de los derechos subjetivos o colectivos que pueden verse conculcados con los efectos del mismo¹.

El Consejo de Estado se ha referido a la norma del Código de Procedimiento y de lo Contencioso Administrativo que regula la medida de suspensión provisional² en los siguientes términos:

(...) Ahora bien, la suspensión provisional es **una medida cautelar de carácter material, que suspende el atributo de fuerza ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger el ordenamiento jurídico conculcado con la aplicación o concreción del acto administrativo cuya constitucionalidad o legalidad se cuestiona.**

El artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece como requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos los siguientes:

“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”.

De la normativa se deducen los parámetros de índole formal y sustancial que se deben tener en cuenta para la procedencia de dicha medida cautelar: i) que sea solicitada por el demandante, ii) la violación deber surgir 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) que si se trata del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, deben acreditarse, al menos de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

En ese estado de cosas, el nuevo Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo establece una variación significativa en relación con aquella que contenía el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, en lo referente a la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos.

En primer lugar, en la actualidad –CPACA–, para la procedencia de la medida cautelar, la confrontación se hace respecto de las normas invocadas en la demanda o en la solicitud de suspensión, pues por su parte el C.C.A. establecía que la confrontación se hacía únicamente respecto de las normas invocadas en la petición de la medida cautelar. Así, el cambio de legislación le otorgó al Juez un campo de acción más amplio, en la medida que podrá hacer la confrontación no sólo con las normas invocadas en la solicitud, sino con las que se señalen en el libelo demandatorio.

¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección A, Radicado: 11001-03-26- 000-2011-00050-00(41869), 3 de febrero de 2012, C.P Carlos Alberto Zambrano Barrera

² Consejo de Estado, Sección Tercera, 11 de mayo de 2015, C.P Olga Mélida Valle De De La Hoz. Radicación: 11001-03-26-000-2014-00143-00 (52.149)

Otro cambio que se advierte es que en el artículo 231 del CPACA la suspensión no está limitada a la verificación de una flagrante o manifiesta vulneración del ordenamiento superior; ahora señala que prospera 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", sin que se exija que la vulneración o violación sea ostensible o manifiesta³.

Conforme lo anterior, la medida cautelar de suspensión provisional de los actos administrativos implica un análisis por parte del juez **entre el acto enjuiciado** y la normativa señalada como infringida, bien sea en la demanda o en la sustentación misma de la medida, sin dejar de lado el examen de las pruebas aportadas como soporte de la misma para constatar efectivamente la vulneración invocada.

En el asunto que se examina, se manifiesta que la medida cautelar debe decretarse porque cerca de 20.000 familias resultaron beneficiadas del tratamiento especial, al que en condiciones de igualdad deberían acceder el señor IVAN RAMIRO LOAIZA ARBELÁEZ y la señora GLADIS CECILIA RAMÍREZ GÓMEZ ya que cumplen con todos los requisitos contemplados en el Acuerdo 012 de 2018, artículo 1 literal d.

Considera que la Administración Municipal de Rionegro, con la negación del derecho de acceder al beneficio contemplado para la valorización, incurre en una manifiesta violación del debido proceso.

Así entonces, revisados los argumentos con que la parte actora respalda su inconformidad, tienen que ver es con el sustento legal del acto administrativo, es decir, es un asunto de índole legal, una controversia acerca de la norma aplicable al caso concreto, del procedimiento que se surtió para aplicar el derrame de valorización y este es un aspecto que sólo puede dirimirse con base en los argumentos de las partes, es decir al momento de decidir de fondo.

En esta etapa procesal el Despacho no cuenta con los elementos suficientes para decidir acerca de la legalidad de los actos que se demandan, en tanto es menester agotar cada etapa del proceso, ya que además de los argumentos jurídicos se acompañan cargos probatorios, sin que la lectura de los actos cuya nulidad se pretende, sea suficiente para cuestionar su presunción de legalidad, dado que, se reitera, el proceso apenas se encuentra en una fase inicial que no proporciona todos los elementos de convicción necesarios para establecer en qué medida desconoce o no el acto administrativo las normas que regulan la contribución de valorización y específicamente el proceso surtido en Rionegro.

Resolver ahora el presunto desconocimiento de la norma, sería coartar la posibilidad que tiene el ente demandado para hacerse parte en una actuación judicial que lo puede afectar e impedirle el derecho que tiene de ser oído y solicitar pruebas.

Así las cosas, no es procedente la suspensión provisional del cobro de la valorización, además de intereses corrientes y moratorios sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 020-893, ubicado en la Carrera 55ª No 35-02 Interior 3 Villa Palma, Parcelación Baden Baden, habida consideración que la alegada violación no surge de manera evidente del cotejo de los actos con las normas que se alegan como violadas y que pruebe la necesidad de la medida cautelar.

Es necesario, entonces hacer un estudio e interpretaciones sistemáticas de las normas para llegarse a formar el concepto de la presunta infracción en que se incurrió al expedir los actos, si existe violación al principio de igualdad y al debido proceso. Por lo tanto, será durante el debate jurídico y probatorio propio del proceso que se demuestre la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos demandados.

En consecuencia, se negará la medida cautelar solicitada.

³ En efecto, la anterior codificación establecía: "Artículo 152 1. Que la medida se solicite y sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado, presentado antes de que sea admitida. "2. Si la acción es de nulidad, basta que haya manifiesta infracción de una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud. "3. Si la acción es distinta de la de nulidad, además se deberá demostrar, aunque sea sumariamente, el perjuicio que la ejecución del acto demandado causa o podría causar al actor" (se destaca).

Por lo expuesto, el **JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN**

RESUELVE

PRIMERO: NEGAR la solicitud de suspensión provisional del cobro de la valorización, además de intereses corrientes y moratorios sobre el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No 020-893, ubicado en la Carrera 55ª No 35-02 Interior 3 Villa Palma, Parcelación Baden Baden. Por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOTIFÍQUESE

Francy E. Ramirez 17

FRANCY ELENA RAMÍREZ HENAO
JUEZ

(Firma escaneada Art. 11 D.L. 491 de 18 de marzo de 2020)

JJES

<p>NOTIFICACIÓN POR ESTADO JUZGADO NOVENO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLIN</p> <p>CERTIFICO: En la fecha se notificó por ESTADO el auto anterior.</p> <p>Medellín, 06/07/2021. Fijado a las 8 a.m. #042</p> <p>_____</p> <p>Secretario</p>
