

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

Medellín, veintiuno (21) de mayo de dos mil veintiuno (2021)

<b>RADICADO:</b>	05001 33 33 <b>004 2020 -00193-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	Nulidad simple
<b>DEMANDANTE:</b>	MARIA JULIANA VALENCIA POSSO
<b>DEMANDADO:</b>	Municipio de Medellín –Antioquia.
<b>TESIS DEL JUZGADO:</b>	Para que proceda la medida de suspensión del acto administrativo debe acreditarse debidamente las exigencias de los art. 230 y 231 del CPACA.
<b>DECISIÓN:</b>	Se niega la suspensión del acto demandado.

**ASUNTO**

Procede el Juzgado a pronunciarse en relación con la petición de medida cautelar, por parte del extremo activo de la Litis, consistente en suspensión del acto administrativo demandado.

**I. ANTECEDENTES**

**1. La demanda, la resistencia y la pretensión de suspensión.**

En el asunto de la referencia, sostiene la parte demandante que los artículos 2, 4 parágrafo 1º, 30, 31 y 32 del Decreto 2502 de 2019, proferido por el alcalde municipal de Medellín, son contrarios al ordenamiento jurídico.

Aclara que el decreto en mención reglamenta el procedimiento para el cumplimiento de las obligaciones urbanísticas por concepto de áreas de cesión pública en el municipio de Medellín, derogan los Decretos Municipales 566 de 2011 y 1152 de 2015 y se dictan otras disposiciones.

Explica que el artículo 2 trata sobre el ámbito de aplicación del decreto; el artículo 4 y su parágrafo 1º regulan el área de cesiones públicas; y los

artículos 30, 31 y 32 reglamentan lo concerniente al área de cesión urbanística, la solicitud de liquidación y pago de estas.

Dichas normas en criterio de la demandante desconocen en particular el artículo 29 Superior, que regula el derecho y garantía del debido proceso constitucional, el artículo 338 ibidem, referente a la competencia para regular asuntos en materia impositiva en Colombia, atendiendo a los niveles de autoridad y sus competencias territoriales. También considera que se viola el artículo 363 Constitucional que regula los principios del sistema tributario en especial el de irretroactividad del tributo.

Por su parte el municipio de Medellín niega que los artículos acusados desconozcan las normas superiores anunciadas; considera que no ha incurrido en retroactividad en materia tributaria, dejando claro que las obligaciones urbanísticas no son tributos en los términos de la Sentencia T-495 de 1998, y finalmente considera que no se surten los presupuesto para que prospere la medida cautelar deprecada.

## **2.El procedimiento surtido a la demanda.**

(i) Por auto del 15 de febrero de 2021 se admitió la demanda y se ordenó notificar a la parte demandada, (ii) oportunamente el municipio demandado contestó la demanda y se pronunció sobre la medida por lo que se hace innecesario traslado adicional, en los términos del artículo 233 del CPACA; (iii) ahora corresponde al Despacho resolver.

## **CONSIDERACIONES**

El Juzgado es competente para resolver el presente asunto de conformidad con el artículo 155 del CPACA, en cuanto que la demanda se dirige contra un acto administrativo proferido por una autoridad municipal, que en el presente caso es el alcalde Municipal de Medellín.

Así mismo, procede el trámite de la medida de conformidad con los artículos 229 y ss Ibídem, en especial los artículos 230 y 231, que regulan la suspensión de un acto administrativo.

### **Premisa normativa y jurisprudencial en materia de medidas cautelares.**

1. En relación con las medidas cautelares solicitadas en el medio de control nulidad, el capítulo decimoprimer del CPACA (Arts. 229 a 241) regula lo concerniente, estableciendo entre otros, los siguientes requisitos formales, relevantes:

“i. Proceden en los procesos declarativos<sup>1</sup>, ii. A petición de parte (regla general), debidamente sustentada<sup>2</sup> (preferiblemente en escrito separado), iii. Debe tener una relación directa y necesaria con la demanda<sup>3</sup>, iv. En el caso de la suspensión provisional 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**.”<sup>4</sup>, v. No se requiere el pago de caución<sup>5</sup>, vi. No se requiere la prueba del perjuicio, basta la confrontación de las normas<sup>6</sup>.”

A su vez, en lo que se refiere a la suspensión de los actos administrativos en concreto, los artículos 229 y 230 -3, fijan los objetivos e individualizan en forma expresa el alcance de la figura, respectivamente.

2. Como se recuerda la suspensión del acto administrativo es una institución que fue consagrada por el Constituyente de 1991, artículo 238<sup>7</sup> y regulada por el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo<sup>8</sup> (Código anterior al actual).

---

1. Art. 229 Inc. 1 CPACA

2. Art. 229 Inc. 1 CPACA.

3. Art. 230 Inc. 1 CPACA.

4. Art. 231 Inc. 1 CPACA.

5. Art. 232 Inc. 3 CPACA.

6. Art. 231 Inc. Final

7. ARTICULO 238. La jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial.

8. Art. 152 C.C.A.

Sobre la citada institución, la jurisprudencia del Consejo de Estado tuvo la oportunidad de referirse en reiteradas ocasiones, en vigencia del Código citado, en los siguientes términos:

“2.- En efecto, la procedencia de la suspensión provisional supone que la infracción normativa aparezca de forma clara, evidente, palmaria u ostensible, esto es, que se advierta sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla. Por el contrario, si se requiere un análisis riguroso, sustancial o de fondo, la decisión deberá adoptarse en la sentencia luego de surtido el debate procesal correspondiente.

Por tanto, los requisitos para que proceda la medida cautelar en tratándose del ejercicio de la acción de simple nulidad son los siguientes:

- 1) *Que la medida se solicite;*
- 2) *Que se sustente de modo expreso en la demanda o por escrito separado,*
- 3) *Que la infracción por parte del acto debe ser manifiesta frente a una de las disposiciones invocadas como fundamento de la misma, por confrontación directa o mediante documentos públicos aducidos con la solicitud.*

3.- Por lo tanto, la procedencia de la suspensión provisional de un acto administrativo está condicionada a que la violación al ordenamiento jurídico que se le imputa al mismo sea evidente, ostensible, notoria, palmaria, a simple vista o *prima facie*, conclusión a la que se debe llegar, según ha expresado la Sala, mediante un sencillo y elemental cotejo directo entre el acto administrativo demandado y las normas que se invocan como transgredidas, en un proceso comparativo que no requiere de mayores esfuerzos interpretativos o probatorios, sin que ello excluya las razones de argumentación jurídica por parte del juez para decretarla, porque, en el caso de requerir un análisis profundo o un estudio de igual naturaleza de los medios probatorios aducidos con la demanda, no resulta posible su decreto, y las consideraciones de legalidad o ilegalidad en torno al acto se deben posponer para la sentencia.”<sup>9</sup>

3. En vigencia del CPACA las orientaciones jurisprudenciales tienen señaladas algunas características respecto de la suspensión del acto administrativo que denotan ciertas diferencias, en relación con la misma figura en el anterior ordenamiento, al respecto ha señalado:

“Al respecto cabe resaltar que la nueva normativa presenta una variación significativa en la regulación de esta figura, por cuanto la norma obliga al juez administrativo para realizar el *análisis* entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y *estudiar* las pruebas allegadas con la solicitud.

---

<sup>9</sup>. Consejo de Estado, Sección Primera, Sentencia radicado 25000-23-24-000-2011-00180-01, del 18 de agosto de 2011, demandado Concejo municipal de Choachí, M.P. Dr. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA.

Finalmente, el Despacho considera importante destacar que pese a que la nueva regulación le permite al Juez realizar un análisis de la sustentación de la medida y estudiar las pruebas pertinentes, la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento, lo que obliga al Juzgador a ser en extremo cauteloso al momento de resolver la solicitud de suspensión provisional.”<sup>10</sup>

Por su parte, la doctrina se ha ocupado del asunto trazando las siguientes orientaciones:

“Desde de la perspectiva *iusfundamental* que hemos propuesto en el presente escrito, podemos formular las siguientes conclusiones:

1)- La protección o garantía cautelar se puede definir como la anticipación provisoria de ciertos efectos previsibles de la providencia definitiva tendiente a prevenir, mediante la conservación o la constitución de un estado de hecho y de derecho, la causación de un daño marginal como consecuencia de la concreción de tal o cual riesgo que circunde las condiciones fácticas y jurídicas de la litis o, simplemente, por el retardo mismo de la declaración definitiva debidamente ejecutoriada que la resuelva de fondo, garantizando con ello el buen fin del proceso principal, la eficacia real y práctica de la acción judicial impetrada y, por consiguiente, la efectiva obtención de justicia.

2)- El *periculum in mora* o peligro en la mora, puede ser entendido como la necesidad de proteger la situación del demandante frente al inminente acaecimiento o agravación de una situación dañosa, cuya consumación podría hacer nugatorios los efectos de la sentencia, tanto por la ocurrencia de un fenómeno de sustracción de materia, como por su inoportunidad temporal, frustrando con ello la efectiva obtención de justicia.

3)- El *fumus boni iuris* consiste en la valoración de la apariencia de buen derecho que debe revestir la pretensión procesal-administrativa formulada por el extremo activo de la litis en su escrito de demanda que conduzca a concluir, con fundamento en un análisis sumario de la litis, que existen motivos serios para anular o modificar el acto administrativo impugnado como consecuencia de un abuso de la prerrogativa de autotutela, o ante la ausencia de una defensa bien sustentada de la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad del acto por parte de la entidad demandada.

4)- La valoración del *periculum in mora* y del *fumus boni iuris* se erige en un parámetro para solucionar, por medio del método de la ponderación, una colisión entre dos principios, a saber: entre el derecho fundamental a la justicia y la presunción de legalidad que reviste a los actos administrativos.

5)- La ponderación será el método para determinar la viabilidad y la magnitud de la protección cautelar en cada caso concreto, teniendo en consideración la dimensión del riesgo que amenace con hacer nugatorios los efectos de la providencia que ponga fin al litigio y la buena apariencia que exhiba la pretensión procesal-administrativa que ha sido impetrada por el extremo activo de la litis.

---

<sup>10</sup>. Consejo de Estado, Sección primera, Radicación número: 11001032400020120029000, del 03 de diciembre de 2012.

En este orden de ideas, la protección cautelar, el *periculum in mora* y el *fumus boni iuris* conforman una triada indisoluble sobre la cual reposa un modelo de justicia provisional que se encuentra latente a lo largo y ancho de la Carta Política de 1991, cuyo espíritu garantista tiene la fuerza necesaria para revolucionar los mecanismos judiciales existentes en aras de potenciar efectiva protección de los derechos sin distinción a la generación a que éstos pertenezcan.”<sup>11</sup>

Por la misma línea la siguiente opinión doctrinal, en lo concerniente a la figura que es objeto ahora de análisis:

“en la pretensión de Nulidad procede la suspensión provisional cuando el acto impugnado es manifiestamente contrario a la norma superior que se invoca como infringida con el mismo, 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´ no ya como lo exigía la norma anterior que la contradicción debía apreciarse de la simple confrontación del acto con la norma invocada. Ahora es más dúctil el concepto porque exige el análisis del juez para que deduzca esa violación de la simple confrontación o de estudio de las pruebas allegadas con la solicitud...”<sup>12</sup>(Negritas no son del texto original).

A modo de síntesis, es claro que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad y que sigue siendo carga procesal de quien los cuestiona demostrar los vicios de que adolecen<sup>13</sup>. No obstante, las orientaciones del CPACA en punto a las medidas cautelares tienen como finalidad preservar el derecho discutido hasta tanto se produzca una decisión definitiva. Lo anterior, en aras de que se concrete el principio de tutela judicial efectiva.

Será a partir del marco teórico anteriormente planteado, que el Juzgado pasa a estudiar el presente asunto.

## **II. ANALÍISIS DEL CASO CONCRETO**

Por medio del Decreto 2502 de 2019, el alcalde municipal de Medellín, entre otras cosas, reglamentó el procedimiento para el cumplimiento de las

---

<sup>11</sup>. Castaño Parra Daniel. La protección cautelar en el contencioso administrativo colombiano: hacia un modelo de justicia provisional. Universidad Externado de Colombia

<sup>12</sup>. Palacios Hincapié, Juan Ángel, Derecho Procesal Administrativo, Editorial Sánchez, 8° edición, Medellín, 2013, p. 289.

<sup>13</sup>. BETANCUR JARAMILLO, Carlos. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Señal Editores, Octava Edición, Medellín, 2013, pp. 34 -35. Ver Artículo 88 CPACA.

obligaciones urbanísticas por concepto de áreas de cesión pública en el municipio de Medellín. Como ya se dijo los artículos 2, 4, parágrafo 1°, 30,31 y 32 del citado decreto fueron objeto de demanda de nulidad simple por parte de la actora<sup>14</sup>, porque en su criterio desconocen los artículos superiores 29 (Debido proceso) 338 (competencia para establecer el régimen impositivo en Colombia) y artículo 363 (principios de la tributación en Colombia)

Ahora bien, como temas relevantes entre los argumentos de la accionante se tiene la presunta violación del principio de retroactividad de las obligaciones en materia de cesiones urbanísticas, sin embargo, como lo establece la sentencia T-495 de 1998, las cesiones urbanísticas no son en estricto sentido un tributo, y de otro lado, las circunstancias particulares frente a un usuario en punto a la violación del debido proceso o algún principio constitucional no siempre tienen repercusiones en la norma que reglamenta un tributo, cuando lo fuere, sino que en muchos casos pueden ser circunstancias particulares que afectan el acto individual y concreto, el cual puede ser controlado en sede judicial.

Finalmente, contrario a la tesis defendida por la demandante en el sentido de existir las pruebas que conduzcan a la nulidad de las normas demandadas, considera el Juzgado que en el momento procesal no solo no se tienen las pruebas que así lo aconsejen, sino que tampoco se advierte la violación flagrante de la norma superior.

Por las razones anteriormente expuestas, considera el Juzgado que no es procedente suspender el acto administrativo porque no están dados los presupuestos jurídicos para que se proceda de esa manera de acuerdo con lo expuesto en este proveído, es decir, que la ilegalidad invocada **no surge del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas**

---

<sup>14</sup>. Como se tiene averiguado, el artículo 2 trata sobre el ámbito de aplicación del decreto; el 4 y su parágrafo 1° regulan el área de cesiones públicas; y los artículos 30, 31 y 32 reglamentan lo concerniente al área de cesión urbanística, la solicitud de liquidación y pago de estas.

**superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas alegadas con la solicitud.**

Es decir que, no se tiene los presupuestos axiológicos exigidos por los artículos 230 y 231 para suspender las normas presuntamente ilegales o contrarias a la Constitución Política de Colombia. Sin que ello ate al Despacho a decidir incluso contrario a lo aquí decidido, otro momento procesal, producto de un análisis distinto.

Finalmente, no se debe olvidar que los actos administrativos gozan de presunción de legalidad, por tanto, derribarlos sin más, constituiría evidente inseguridad jurídica costo jurídico y social que el Juzgado no está en condiciones de soportar. Por lo anterior se negará la medida cautelar deprecada.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO CUARTO (4º) ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

**RESUELVE:**

**PRIMERO: NEGAR** la medida cautelar consistente en suspensión provisional de los artículos 2, 4 y parágrafo 1º, 30, 31 y 32 del Decreto 2502 de 2019.

**SEGUNDO: RECONOCER PERSONERÍA** para actuar en el procedimiento al abogado RICHARD YHON OSPINA RAMÍREZ, identificado con la cédula de ciudadanía número 71.774.175 y tarjeta profesional número 165.703 expedida por el CSJ en representación del municipio de Medellín.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE,**



**EVANNY MARTÍNEZ CORREA**  
**Juez**

**Firmado Por:**

**EVANNY MARTINEZ CORREA  
JUEZ**

**JUEZ - JUZGADO 004 ADMINISTRATIVO ORAL DE LA CIUDAD DE  
MEDELLIN-ANTIOQUIA**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación:

**8d05b984a1d07fb0793e5880b35834c01a4caf25f7ba4db594dfd5a1c58  
125b3**

Documento generado en 31/05/2021 08:55:16 AM

**Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:  
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**

**NOTIFICACIÓN POR ESTADO  
JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN**

**Certifico: que en la fecha el auto anterior se notificó por ESTADO ELECTRÓNICO Y SE ENVIÓ UN MENSAJE DE DATOS A QUIENES SUMINISTRARON SU DIRECCIÓN ELECTRÓNICA, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201 y 205 del C.P.A.C.A.**

**Medellín, 03/06/2021 fijado a las 8 a.m.**

**LUZ ANGELA GÓMEZ CALDERÓN  
Secretaria**