



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, trece (13) de diciembre del año dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	54-001-33-33-007-2023-00376-00
Demandante:	Kelly Lizzeth Velasco Omaña
Demandado:	Municipio de Los Patios
Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto:	Medida cautelar

Vencido el término de ley, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada a través de apoderado judicial por parte de la señora Kelly Lizzeth Velasco Omaña en contra del Municipio de Los Patios.

1. ANTECEDENTES

1.1. De la demanda y sus pretensiones.

Inicialmente para contextualizar se precisarán los hechos relevantes para el estudio de la medida cautelar, así como las pretensiones del medio de control.

1.1.1. Hechos relevantes para resolver la medida cautelar.

- La demandante adquirió el derecho de propiedad por tradición de tres predios ubicados en el Municipio de Los Patios, actos que se encuentran registrados en la Notaría Quinta del Círculo Notarial de Cúcuta en escrituras públicas No. 107 del 24 de enero del año 2020 de la Matrícula Inmobiliaria No. 260-66852, y No. 1156 del 29 de abril del año 2021 de las matrículas inmobiliarias 260-194670 y 260-194593, tal y como se aprecian en los anexos de la demanda.
- Una vez adquirido el derecho de propiedad de los tres inmuebles referidos anteriormente, identificados con las matrículas inmobiliarias 260-66852, 260-194670 y 260-194593, la demandante en ejercicio de su derecho real de dominio y dado que los tres predios (03) colindaban entre sí, mediante escritura pública No. 798 del 15 de marzo del año 2022 de la Notaría Quinta del Círculo de Cúcuta, se registró el englobe, obteniendo así, la unidad jurídica de los tres inmuebles, con número de matrícula inmobiliaria 260-354781.
- Posteriormente, el día 13 de diciembre del año 2022, se notifica a la demandante de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año 2022, en la cual, el alcalde del Municipio de Los Patios, dispuso determinar como hecho generador de la contribución de plusvalía, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos de suelo, según el Acuerdo 024 del 14 de diciembre del año 2000 y el Acuerdo 026 del 30 de diciembre del año 2011, respecto del predio con Código Catastral 01- 00-0210-0024-

000 y Registro de Matricula Inmobiliaria 260-354781 de la Oficina de Instrumentos Públicos de Cúcuta.

- Con base en lo anterior, se liquidó el efecto de la plusvalía en un aprovechamiento por metro cuadrado en el área a la cual se hizo la modificación del régimen o zonificación del uso de suelo del predio con dirección calle 19 # 5-21 Barrio once de noviembre, del Municipio de Los Patios, equivalente a \$ 116.000.00 pesos en cada metro cuadrado del referido inmueble, aplicando un 30% previsto en el Acuerdo Municipal No. 014 de fecha 13 de septiembre de 2016; quedando en tal sentido determinado el valor a pagar por metro cuadrado, por dicha contribución, en un valor total final de TREINTA Y CUATRO MIL OCHOCIENTOS PESOS MC/TE (\$ 34.800) por metro cuadrado.
- Conforme lo anterior, el número total de metros cuadrados que componen el inmueble descrito, es decir, 1.392 Mts², arrojó un total de CUARENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS MC/TE (\$ 48'441.600), de tal manera que en dicho valor total se determinó el monto de la contribución tributaria a cargo de la demandante.
- Frente a la decisión anterior, a través de apoderado la demandante presentó recurso de reposición en el que señaló los reparos frente al acto administrativo en mención, el cual fue resuelto de forma desfavorable mediante Resolución de fecha 222 del 28 de abril del año 2023, proferida por la misma autoridad, procediéndose a inscribir en el folio de matrícula inmobiliaria No. 260-354781.

1.1.2. Pretensiones de la demanda.

Se acude a esta Jurisdicción en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del derecho, en el que se pretende lo siguiente:

“(…) PRIMERO: Que se declare la NULIDAD de la totalidad de la resolución # 693 del 28 de noviembre del año 2022, proferida por el alcalde del municipio de Los Patios (Norte de Santander), que dispuso determinar el hecho generador y se liquida el efecto plusvalía causado por la acción y/o actuación urbanística, respecto del inmueble con código catastral 01-00-0210-0024-000 y matricula inmobiliaria # 260-354781 y liquidó la contribución por plusvalía por un valor de CUARENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS CON CERO CENTAVOS (\$ 48'441.600).

SEGUNDO: Que se declare la NULIDAD de la totalidad de la resolución # 222 del 28 de abril del año 2023, proferida por el señor alcalde del municipio de Los Patios (Norte de Santander), que dispuso resolver un recurso de reposición interpuesto en contra de la resolución # 693 del 28 de noviembre del año 2022, proferida por la misma autoridad administrativa, en el sentido de no acceder a la reposición.

QUINTO (sic): A consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada, y a título de restablecimiento del derecho de mi poderdante, se DECLARE que no hay lugar a la causación de la contribución de plusvalía, por el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, según el acuerdo 024 del 14 de diciembre del

200 (sic) y el acuerdo 026 del 30 de diciembre del 2011, respecto del predio con código catastral 01-00-0210- 0024-000 y matrícula inmobiliaria # 260-354781.

SEXO (sic): A consecuencia de la declaratoria de nulidad solicitada, y a título de restablecimiento del derecho de mi poderdante, se CONDENE a la ALCALDIA DE LOS PATIOS (Norte de Santander), representada por el señor alcalde JOSE MIGUEL BONILLA CASTIBLANCO o quien haga sus veces; a pagar a la señora KELLY LIZZETH VELASCO OMAÑA identificada con la CC. 1'090.422.876, la suma de CATORCE MILLONES SETECIENTOS CINCUENTA MIL PESOS MC/TE (\$ 14'750.000), por concepto de perjuicios causados a título de daño emergente, por el pago de honorarios profesionales, para la defensa jurídica en el agotamiento de la vía gubernativa ante la misma alcaldía, y la demanda jurisdiccional contenciosa administrativa, para obtener la nulidad de los actos, solicitadas en este acápite.

SEPTIMO (sic): Que se CONDENE a la alcaldía de Los Patios (Norte de Santander), a pagar a mi poderdante, los intereses moratorios calculado sobre la suma anteriormente enunciada, a partir de la ejecutoria de la sentencia que ponga fin al proceso, y en general sobre cualquier suma que sea reconocida a título de restablecimiento del derecho, en los términos del inciso 3º del artículo 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

OCTAVO (sic): En consecuencia a la declaratoria de nulidad que se solicita, y a título de restablecimiento del derecho de mi poderdante, se ORDENE a la Alcaldía de Los Patios (Norte de Santander), a que se ordene la cancelación de cualquier inscripción relacionada con la liquidación del efecto plusvalía con base en la resolución # 693 del 28 de noviembre del año 2022, en el folio de matrícula inmobiliaria 260-354781 y los que se segreguen de estos.

NOVENO: Que se condene a la ALCALDIA DE LOS PATIOS (Norte de Santander), a pagar las costas y agencias en derecho, al tenor de lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. (...)

1.2. Solicitud de medida cautelar.

Que previo a adelantar las diferentes etapas del procedimiento, la señora KELLY LIZZETH VELASCO OMAÑA, a través de su apoderado, presenta medida cautelar con la que pretende, se declare la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL HECHO GENERADOR Y SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA CAUSADO POR LA ACCIÓN Y/O ACTUACIÓN URBANÍSTICA*”; así mismo la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2022.*”

1.3. Fundamentos de la parte actora para el decreto de la medida cautelar. Normas violadas y concepto de la violación.

En síntesis, se concreta por el Despacho, como fundamentos de la parte demandante para el decreto de la medida cautelar los siguientes:

Se afirma que, con la expedición de los actos señalados, la entidad demandada violó claramente la disposición constitucional de irretroactividad del tributo consagrada en los textos superiores.

Lo anterior por cuanto manifiesta el apoderado que, la irretroactividad se ha consagrado como regla general en la carta política de 1991, con aplicación excepcionalísima, citando inicialmente el principio general previsto en el artículo 29 Constitucional:

“ARTÍCULO 29. El debido proceso se aplicará a toda clase de actuaciones judiciales y administrativas.

Nadie podrá ser juzgado sino conforme a leyes preexistentes al acto que se le imputa, ante juez o tribunal competente y con observancia de la plenitud de las formas propias de cada juicio.

En materia penal, la ley permisiva o favorable, aun cuando sea posterior, se aplicará de preferencia a la restrictiva o desfavorable. (...) (Subrayas y negrillas del escrito de demanda)

Seguidamente, se transcribe el artículo 338 de la Carta Política de 1991, refiriendo que allí, el principio general antes citado, se aplicó a las normas tributarias, así mismo, como se observa en el artículo 363 ibidem:

“(...) ARTICULO 338. En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables, y las tarifas de los impuestos.

La ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios, y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la ley, las ordenanzas o los acuerdos.

Las leyes, ordenanzas o acuerdos que regulen contribuciones en las que la base sea el resultado de hechos ocurridos durante un período determinado, no pueden aplicarse sino a partir del período que comience después de iniciar la vigencia de la respectiva ley, ordenanza o acuerdo. Negrita y subrayas fuera del texto. (...)” (Subrayas y negrillas del escrito de demanda)

“ARTICULO 363. El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.”

Por otra parte, se describe en el acápite de medida cautelar, las normas que prevén la participación o contribución de la plusvalía, tal y como se prevé en el artículo 73 de la ley 388 1997:

*“ARTÍCULO 73.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, **las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones.** Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar*

equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

*Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios. **Negrita y subraya fuera del texto** (Subrayas y negrillas del escrito de demanda)*

Se señala en la solicitud, que respecto del hecho generador se tiene como tal, la acción urbanística o planes de ordenamiento territorial y sus modificaciones, siempre que y cuando sean promulgados, este en vigencia el cobro de la plusvalía en el municipio, según la regla de interpretación unificada por el Consejo de Estado en sentencia de unificación jurisprudencial, de fecha 03 de diciembre del 2020, con radicación 25000-23-37000-2012-00375- 02 (23540) 2020CE-SUJ-4-006, ponencia del Consejero JULIO ROBERTO PIZA RODRIGUEZ, Actor: fiduciaria Bogotá S.A, y otros, Vs Demandado: Secretaria distrital de planeación, de la que cita lo siguiente:

1) A efectos del artículo 74 de la ley 388 de 1997, **la autorización específica que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es la acción urbanística, entendida en los términos del artículo 8) ibidem, que permita la destinación del predio a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo, en los eventos señalados en la disposición. La acción urbanística podrá estar contenida en los planes de ordenamiento territorial, o en los instrumentos que lo desarrollan o complementan (art. 9 ley 388 de 1997) e, incluso se podrá generar una nueva acción urbanística en vigencia de un mismo plan.**

La participación en plusvalía se causa siempre y cuando el ente territorial, previo a la acción urbanística, haya adoptado dicha exacción.

2. *La anterior regla jurisprudencial de unificación rige para los trámites pendientes de resolver en sede administrativa y judicial. No podrá aplicarse en conflictos decididos con antelación.” Negrita y subrayas fuera del texto.*

Con base en lo antes sintetizado, considera la parte actora, que la entidad territorial está violando flagrantemente la regla general constitucional de irretroactividad del tributo, al proferir las resoluciones No. 693 del 2022 y No. 222 del 28 de abril de 2023 cobrando a su representada la plusvalía, y tener como hecho generador de plusvalía, los acuerdos 024 del 2000 y 026 del 2011, pues cuando estos fueron proferidos no se había previsto en el municipio dicha contribución, pues fue mediante el acuerdo 014 del 2016, que se dispuso el cobro de plusvalía.

Por lo anterior, considera procedente la suspensión de los actos pretendidos, ya que atentan en contra de la Constitución Nacional y el debido proceso, y de perpetuarse sus efectos jurídicos hasta la sentencia, puede llegar a ejecutarse a su defendida, imponiéndose una carga económica que no le correspondería.

1.4. Del trámite procesal adelantado:

Mediante auto proferido el día 03 de noviembre del año 2023, se dispuso admitir la demanda, así mismo, correr traslado de la medida cautelar a la entidad demandada Municipio de Los Patios, para que ejerciera su derecho a la contradicción y defensa.

1.5. Posición del Municipio de Los Patios.

Habiéndose notificado el auto admisorio de la demanda y el auto que corría traslado de la medida cautelar el día catorce (14) de noviembre del presente año, el término concedido para descorrer la medida cautelar venció, y la entidad territorial guardó silencio.

2. CONSIDERACIONES

El Despacho abordará el estudio de la medida cautelar pretendida, planteando el problema jurídico, seguidamente se efectuará un análisis del marco normativo y jurisprudencial aplicable y finalmente y con base en éste, se desarrollará el caso concreto.

2.1. Problema Jurídico.

Deberá este Despacho determinar si es procedente o no, la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL HECHO GENERADOR Y SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA CAUSADO POR LA ACCIÓN Y/O ACTUACIÓN URBANÍSTICA”*; así mismo de la Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2022.*

2.2. Fundamentos normativos sobre las medidas cautelares en los procesos declarativos.

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

2.2.1. Procedencia de medidas cautelares:

El artículo 229 ibidem, consagra que *“podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia”* decisión que no implica prejuzgamiento.

2.2.2. De los requisitos para decretar una medida cautelar:

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, prevé los requisitos que deben cumplirse para el decreto de una medida cautelar de esta naturaleza, así:

*“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 razonadamente 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 que concederla.*
4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
 - a) *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. (negritas y subrayas del Despacho)*

De la normatividad en cita, se extrae que los requisitos exigidos para que proceda el decreto de una medida cautelar varían según la naturaleza de esta. En este sentido, la primera parte establece los requisitos para que proceda la suspensión provisional de los actos administrativos, mientras que la segunda parte señala los requisitos para los casos en que se pretenda una medida cautelar diferente.

En este orden de ideas, el despacho precisa que, en el presente caso, se requiere el cumplimiento del primero de los requisitos para su procedencia, es decir, que se determina la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud, 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.

Lo anterior, toda vez que lo pretendido, corresponde la suspensión provisional de los efectos de la resolución No. 693 del veintiocho (28) de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios, así como la suspensión de la resolución No. 222 del veintiocho (28) de abril del año dos mil veintitrés (2023), mediante la cual se resolvió por la misma autoridad, el recurso de reposición interpuesto en contra del acto antes identificado, y en el sentido de no acceder a la reposición, debiendo entonces la parte lograr el cumplimiento de tal exigencia para su procedencia.

2.2.3 Marco jurisprudencial sobre las medidas cautelares.

El Honorable Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se trae a colación el auto de fecha 14 de mayo de

2015, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenas, en esa oportunidad la citada Corporación precisó:

“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros.

Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.

*Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. **El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado.** En cambio, la medida de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, no necesariamente está atada o vinculada a la consideración a priori de que ese procedimiento o esa actuación devienen de un acto ilegal o inconstitucional. Podría ser que la medida simplemente sirva para precaver la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera, los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial. De ahí que el artículo 231 diga que las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional deben sopesarse aún en aras del interés público y que siempre deberán concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios. Según lo expuesto, el juez está en condiciones de ponderar si opta por la tradicional suspensión provisional de los actos jurídicos demandados o por otras medidas cautelares diferentes. En relación con la sustentación de la petición, esta Corporación ha precisado que «la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación».” (Negritas y subrayas hechas por el Despacho)*

Dentro de la providencia precedente se establece la necesidad de efectuar unos análisis, tales como, **i)** que la medida cautelar se haya solicitado en escrito aparte, **ii)** la identificación de los actos administrativos objeto de medida cautelar, **iii)** las causales invocadas en la solicitud de la suspensión provisional, entre las cuales se aprecia el capítulo de la demanda relativo a las normas violadas y el concepto de violación y **iv)** la confrontación del acto con la norma acusada.

Por otra parte, resulta de interés citar la sentencia SU 913 de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual refiere los elementos que deben estar presentes al momento de estimar conveniente emitir una orden amparada en una medida cautelar:

“(...) En tanto se analizaron dos de los más importantes principios que rigen la práctica de medidas cautelares, para efecto de garantizar un justo término de equidad en el proceso. Estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris, los cuales deben aparecer de forma concurrente para asegurar la proporcionalidad y congruencia de la medida. El primero, periculum in mora, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso. El segundo, fumus boni iuris, aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal. Estos dos principios, asegura la doctrina, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que: i. Se rechace la medida cautelar o ii. Se otorgue la medida, pero de manera limitada. (...)”

Del aparte transcrito se resaltan dos principios importantes que rigen la práctica de medidas cautelares, el periculum in mora (peligro en la mora) y el fumus boni iuris - humo de buen derecho (literal) y/o apariencia exterior de derecho (semántico)-.

2.2.4. Marco Normativo y Jurisprudencial frente caso concreto.

2.2.4.1. Irretroactividad en materia tributaria.

La Constitución Política prevé como principio orientador, que las normas tributarias no se aplicarán con retroactividad, como garantía del debido proceso, tal y como se dispone en los antes ya citados artículos de la Carta Magna, Art. 29, 338 y 363, de este último se transcribe nuevamente:

*“**ARTICULO 363.** El sistema tributario se funda en los principios de equidad, eficiencia y progresividad.*

Las leyes tributarias no se aplicarán con retroactividad.” (Subrayas y negrillas del Despacho)

Como respaldo jurisprudencial en su labor de interpretación de la Corte Constitucional, se traen a colación pronunciamientos en sentencias de

Constitucionalidad, en las que se observa una posición clara respecto de la retroactividad en materia tributaria, la cual se proscribe en la aplicación de las leyes tributarias, tal y como se encuentra en las sentencias C-549 de 1993 del M.P. Vladimiro naranjo Mesa, C-185 de 1997 del M.P. José Gregorio Hernández Galindo, C-006 de 1998 del M.P. Antonio Barrera Carbonel. Posteriormente en sentencias como la C-926 del año 2000 y C-430 del 2009, la Corte Constitucional consolida el concepto de irretroactividad tributaria, resaltando que su finalidad es la consolidación de situaciones jurídicas de los contribuyentes a partir de la reglamentación solo hacia el futuro.

En cuanto a la irretroactividad tributaria en relación con el hecho generador, la Corte Constitucional en sentencia C-635 de 2011 del M.P. Jorge Iván Palacio Palacio, se pronunció de la siguiente forma:

“Recuérdese que el principio de irretroactividad no solo se vulnera cuando se altera hacia el pasado el hecho generador sino también “cuando una ley modifique cualquiera de los aspectos o elementos que delimiten la obligación tributaria (sujetos pasivos, base de cálculo, alícuota, etc.) y pretenda incidir sobre hechos o situaciones configurados antes de la fecha de su entrada en vigor”. Precisamente como ocurre en esta oportunidad al tratar de cambiar, en perjuicio del contribuyente, las consecuencias fiscales de los actos de escisión o de creación de sociedades por acciones simplificadas.

(...)

En general se dice que una ley es retroactiva cuando tiene efectos o alcance hacia el pasado, modificando las consecuencias previstas en un régimen jurídico anterior: “En términos muy amplios se entiende que una ley es retroactiva cuando proyecta sus efectos sobre el pasado o con mayor rigor técnico cuando modifica los efectos jurídicos de hechos o situaciones ocurridos en el pasado. Es decir, cuando les otorga efectos jurídicos que son distintos de los que les otorgaba a esos hechos o situaciones del pasado la ley vigente en el momento en que ellos ocurrieron o se configuraron.

(...)

Aplicando los conceptos generales de retroactividad de las leyes al ámbito tributario, se entiende que una norma tiene efectos retroactivos cuando crea un gravamen, lo suprime o modifica alguno de los elementos del hecho generador (...) Subrayas y negrillas hechas por el Despacho.

Con base en lo antes expuesto, para el Despacho es claro, que no es posible aplicar de forma retroactiva las normas en materia tributaria, pues de contrariarse este principio aplicándose a una nueva disposición a situaciones jurídicas ya consolidadas antes de su entrada en vigor, se estaría contraviniendo la Constitución Política.

2.2.4.2. El hecho generador en la contribución y participación en plusvalía.

La ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.”, que ha sido reglamentada por los Decretos Nacionales 150 y 507 de 1999; 932 y 1337 de 2002; 975 y 1788 de 2004; 973 de 2005; 3600 de 2007; 4065 de 2008; 2190 de 2009; Reglamentada parcialmente por el Decreto Nacional 1160 de 2010

La ley 388 de 1997 estableció una intervención del estado en el ordenamiento territorial y fijo pautas claras para la adopción de planes y programas de obras públicas, una reglamentación del uso del suelo y construcción para el crecimiento ordenado de los asentamientos urbanos y suburbanos, y la enajenación de bienes destinados a vivienda social.

En lo que se refiere a la participación o contribución de la plusvalía, que es lo que concretamente nos interesa para los propósitos de este pronunciamiento, encontramos que en el artículo 73 de la ley 388 1997 se define:

“ARTÍCULO 73.- Noción. De conformidad con lo dispuesto por el artículo 82 de la Constitución Política, las acciones urbanísticas que regulan la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano incrementando su aprovechamiento, generan beneficios que dan derecho a las entidades públicas a participar en las plusvalías resultantes de dichas acciones. Esta participación se destinará a la defensa y fomento del interés común a través de acciones y operaciones encaminadas a distribuir y sufragar equitativamente los costos del desarrollo urbano, así como al mejoramiento del espacio público y, en general, de la calidad urbanística del territorio municipal o distrital.

Los concejos municipales y distritales establecerán mediante acuerdos de carácter general, las normas para la aplicación de la participación en la plusvalía en sus respectivos territorios.”

Es así, que la plusvalía tiene como fundamento las acciones urbanísticas que le reporten a las personas, un beneficio que incrementa el valor de la propiedad, lo cual le da derecho al Estado, de participar en un porcentaje de este beneficio, que, para el caso de las entidades territoriales, la aplicación de la contribución en la plusvalía, se encuentra condicionada a al acuerdo o acto administrativo que lo cree.

Por su parte, el artículo 74 ibidem, prevé los hechos generadores de la participación de la plusvalía, siendo indispensable su existencia para la determinación de la respectiva contribución:

*“ARTÍCULO 74.- Hechos generadores. **Constituyen hechos generadores de la participación en la plusvalía de que trata el artículo anterior, las decisiones administrativas que configuran acciones urbanísticas según lo establecido en el artículo 8 de esta Ley, y que autorizan específicamente ya sea a destinar el inmueble a un uso más rentable, o bien incrementar el aprovechamiento del suelo permitiendo una mayor área edificada,** de acuerdo con lo que se estatuya formalmente en el respectivo Plan de Ordenamiento o en los instrumentos que lo desarrollen. Son hechos generadores los siguientes:*

- 1. La incorporación de suelo rural a suelo de expansión urbana o la consideración de parte del suelo rural como suburbano.*
- 2. El establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo.*
- 3. La autorización de un mayor aprovechamiento del suelo en edificación, bien sea elevando el índice de ocupación o el índice de construcción, o ambos a la vez.*
En el mismo plan de ordenamiento territorial o en los instrumentos que lo desarrollen, se especificarán y delimitarán las zonas o subzonas beneficiarias de una o varias de las acciones urbanísticas contempladas en este artículo, las cuales serán tenidas en cuenta, sea en conjunto o cada una por separado, para determinar el efecto de la plusvalía o los derechos adicionales de construcción y desarrollo, cuando fuere del caso.

PARÁGRAFO. - Para los efectos de esta Ley, los conceptos urbanísticos de cambio de uso, aprovechamiento del suelo, e índices de ocupación y de construcción serán reglamentados por el Gobierno Nacional.” (Subrayas y negrillas hechas por el Despacho)

Ahora bien, el artículo 8 ibidem, consagra lo siguiente:

“ARTÍCULO 8.- Acción urbanística. *La función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, adoptadas mediante actos administrativos que no consolidan situaciones jurídicas de contenido particular y concreto. Son acciones urbanísticas, entre otras:*

- 1. Clasificar el territorio en suelo urbano, rural y de expansión urbana.*
 - 2. Localizar y señalar las características de la infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios, la, disposición y tratamiento de los residuos sólidos, líquidos, tóxicos y peligrosos y los equipamientos de servicios de interés público y social, tales como centros docentes y hospitalarios, aeropuertos y lugares análogos.*
 - 3. Establecer la zonificación y localización de los centros de producción, actividades terciarias y residenciales, y definir los usos específicos, intensidades de uso, las cesiones obligatorias, los porcentajes de ocupación, las clases y usos de las edificaciones y demás normas urbanísticas.*
 - 4. Determinar espacios libres para parques y áreas verdes públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas.*
 - 5. Determinar las zonas no urbanizables que presenten riesgos para la localización de asentamientos humanos, por amenazas naturales, o que de otra forma presenten condiciones insalubres para la vivienda.*
 - 6. Determinar las características y dimensiones de las unidades de actuación urbanística, de conformidad con lo establecido en la presente Ley.*
 - 7. Calificar y localizar terrenos para la construcción de viviendas de interés social.*
 - 8. Calificar y determinar terrenos como objeto de desarrollo y construcción prioritaria.*
 - 9. Dirigir y realizar la ejecución de obras de infraestructura para el transporte, los servicios públicos domiciliarios y los equipamientos públicos, directamente por la entidad pública o por entidades mixtas o privadas, de conformidad con las leyes.*
 - 10. Expropiar los terrenos y las mejoras cuya adquisición se declare como de utilidad pública o interés social, de conformidad con lo previsto en la ley.*
 - 11. Localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística.*
 - 12. Identificar y caracterizar los ecosistemas de importancia ambiental del municipio, de común acuerdo con la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, para su protección y manejo adecuados.*
 - 13. Determinar y reservar terrenos para la expansión de las infraestructuras urbanas.*
 - 14. Todas las demás que fueren congruentes con los objetivos del ordenamiento del territorio.*
- Adicionado por el art. 192, Ley 1450 de 2011*
- 15. Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y policial estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional.*

Las acciones urbanísticas deberán estar contenidas o autorizadas en los Planes de Ordenamiento Territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen. En los casos en que aplique deberán sustentarse en estudios jurídicos, ambientales, de servicios públicos, o los demás que se requieran para garantizar el conocimiento pleno del territorio y su viabilidad financiera, con soporte en la infraestructura necesaria para promover el desarrollo de ciudades ordenadas y planificadas, de

conformidad con la reglamentación expedida por el Gobierno nacional.” Negrillas hechas por el Despacho.

- **Sentencia de Unificación de fecha 03 de diciembre de 2020. Rad. 25000-23-37000-2012-00375-02 (23540) 2020CE-SUJ-4-006, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, Actor: Fiduciaria Bogotá S.A.S en contra de la Secretaría Distrital de Planeación.**

El Honorable Consejo de Estado en la sentencia de unificación referida, se pronunció sobre las diferencias entre las actuaciones urbanísticas y las acciones urbanísticas, siendo estas últimas, las que eventualmente generan un mayor valor a los inmuebles, en cuyo caso se causa el derecho a participar en el plusvalor, siendo las acciones urbanísticas las que concretan la realización del hecho generador. Se cita al respecto lo siguiente:

“Por ello, el parágrafo del artículo 8) de la ley 388 de 1997 establece que las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que la desarrollen o complementen, pues no se trata de que cualquier autoridad puedan regular el territorio y asignar usos del suelo y el establecimiento de obras de infraestructura, sino que en principio y con las salvedades que fija la ley, debe ser un órgano de representación popular quien ordene el territorio y fije los planes y programas de obras públicas.

*En ese entendimiento, **debe diferenciarse las acciones urbanísticas de las actuaciones urbanísticas** que señala el artículo 36 ibidem, dado que estas se concentran en gestiones y ejecución de medidas orientadas por el plan de ordenamiento y corresponden a la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Tales actuaciones podemos agruparlas en el licenciamiento o autorización que emiten ciertas autoridades agruparlas en el licenciamiento o autorización que emiten ciertas autoridades – curadurías – para intervenir suelos u obras específicas (licencias de urbanización parcelación y construcción), **actos administrativos que no pueden equipararse a las acciones urbanísticas, por cuanto no tienen la entidad de ordenar el territorio. A este respecto, de conformidad con el inciso tercero de la citada norma, la regulación de dichas actuaciones administrativas puede derivar en que los municipios, distritos o áreas metropolitanas deban adoptar acciones urbanísticas que, eventualmente generen mayo valor a los inmuebles en cuyo caso se causara el derecho a participar en el plusvalor, pero aun en ese evento, es la acción urbanística la que concretara la realización del hecho generador, que no la actuación urbanística.***

A la luz de lo expuesto, debemos precisar que no toda acción urbanística consolidara el hecho generador de la participación en plusvalía, pues dependerá de que esa decisión administrativa genere la destinación del inmueble a uno más rentable o incremente el aprovechamiento del suelo. De igual forma dentro de un mismo POT la autoridad podrá crear varias acciones urbanísticas según ello le permita desarrollar o complementar el plan de ordenamiento. **Finalmente se advierte que la acción urbanística se diferencia sustancialmente de la actuación administrativa, en la medida en que esta última no puede interpretarse como parte del hecho generador de la plusvalía, dado que no tienen el alcance por si sola de ordenar el territorio y otorgar plusvalor a la propiedad. Es por ello que la licencia de construcción (actuación urbanística) o el trámite de englobe de los predios no tienen la naturaleza de ordenar el territorio ni complementar ese tipo de normativa, sino que sirven para concretar las modificaciones que se pretenda sobre los predios.**

La sentencia de unificación que se menciona del año 2020 por el Honorable Consejo de Estado, permitió la uniformidad respecto de diversos criterios que se venían presentando respecto del hecho generador, y definió la siguiente regla de decisión:

“(…) Teniendo en cuenta que la variación de posiciones de la Sala recae sobre la interpretación de lo que por autorización específica debería considerarse, en esta ocasión, la sala unificara como regla de decisión ese aspecto, y fijara la consecuencia de tal entendimiento con respecto a la aplicación de la ley en el tiempo así:

*1) A efectos del artículo 74 de la ley 388 de 1997, **la autorización específica que configura el hecho generador de la participación en plusvalía es la acción urbanística, entendida en los términos del artículo 8) ibidem, que permita la destinación del predio a un uso más rentable o incrementar el aprovechamiento del suelo, en los eventos señalados en la disposición. La acción urbanística podrá estar contenida en los planes de ordenamiento territorial**, o en los instrumentos que lo desarrollan o complementan (art. 9 ley 388 de 1997) e, incluso se podrá generar una nueva acción urbanística en vigencia de un mismo plan.*

La participación en plusvalía se causa siempre y cuando el ente territorial, previo a la acción urbanística, haya adoptado dicha exacción.

2. La anterior regla jurisprudencial de unificación rige para los trámites pendientes de resolver en sede administrativa y judicial. No podrá aplicarse en conflictos decididos con antelación.” (Negrillas y subrayas del Despacho)

2.2.5. Pruebas aportadas con el escrito de demanda relevantes para el estudio de la medida cautelar:

El Despacho relacionará las pruebas aportadas por la parte actora con el escrito de demanda, las cuales son de tipo documental y se adjuntaron en un solo documento con la demanda, consistentes en 449 folios en medio digital y que corresponden a las siguientes:

- Copia digitalizada de los dos actos administrativos demandados, Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios y Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023 de la misma autoridad, cada una con sus respectivas notificaciones.
- Copia digitalizada de la constancia de ejecutoria de las anteriores resoluciones de fecha 16 de mayo del año 2023, en la que se certifica que ese mismo día quedó debidamente ejecutoriada.
- Copia digital de los folios de matrícula inmobiliaria No. 260-354781, 260-66852, 206-194670, 260-194593 expedidos por la Superintendencia de Notariado y Registro.
- Copia digitalizada de las escrituras pública No. 1156-2021, 0798-2022, 0911-2019, 0910-2019 que se encuentran asentadas en la Notaría 5ª del Círculo de Cúcuta.

- Copia digitalizada del Acuerdo No. 024 del año 2000, *“POR EL CUAL SE APRUEBA Y SE ADOPTA EL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL PARA EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS – NORTE DE SANTANDER.*
- Copia digitalizada del Acuerdo 026 del año 2011, *“POR EL CUAL SE ADOPTA LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL P.B.O.T., DEL MUNICIPIO DE LOS PATIOS, DEPARTAMENTO DE NORTE DE SANTANDER, MODIFICÁNDOSE LOS ACUERDOS No. 024 DEL 2000 Y No. 048 DEL 2006 Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES”*; así mismo, copia digitalizada del Anexo No. 1.
- Copia Digital del Documento Compilatorio – Estatuto Tributario del Municipio de Los Patios – Norte de Santander, Acuerdo 014 del 13 de septiembre del año 2016, con las normas modificatorias:

Acuerdo No. 030 del 03 de enero de 2018, Acuerdo No. 023 del 17 de diciembre del año 2019, Acuerdo No. 010 del 26 de agosto de 2020 (Tasa pro Deporte) y Acuerdo No. 020 del 31 de diciembre de 2020.
- Copia digitalizada del recurso de reposición interpuesto por la parte demandante, en contra de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año 2022.

3. CASO CONCRETO

3.1. Análisis de los fundamentos de la solicitud, las normas y jurisprudencia aplicable.

De acuerdo con los parámetros legales y jurisprudenciales previamente expuestos, el Despacho dará aplicación de estos al caso concreto, conforme se requiere para la procedencia de la medida de suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos demandados.

Para el Despacho inicialmente del primer acto administrativo, Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año 2022, proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios, debe señalar que en su numeral primero, se determina para el cobro de plusvalía respecto del predio identificado con la matrícula inmobiliaria # 260-354781 de propiedad de la demandante lo siguiente: *“como hecho generador de la plusvalía, el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo, según el acuerdo 024 del 14 de diciembre del 2000 y el acuerdo 026 del 30 de diciembre del 2011.”*

De la revisión de los anexos de la demanda que corresponde a los Acuerdos Municipales antes mencionados, se observa que, la descripción que se hace en el acto administrativo, corresponde a actuaciones urbanísticas, tal y como se prevé en

los artículos 73 y 74 de la Ley 388 del año 1997, así como lo precisó la Sentencia de Unificación del Consejo de Estado antes citada, siendo estos actos de contenido general, que permiten un mejor aprovechamiento de la propiedad.

Se observa de la Resolución 693 del año 2022, que en el numeral quinto de este acto administrativo, se adoptó como parte integral de la resolución el informe de avalúo por zonas homogéneas, y el avalúo elaborado por el perito evaluador Luis Alfonso Rivera Pabón, del inmueble de propiedad de la demandante, identificado con la matrícula 260-354781 de la oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, ubicado en la calle 19 # 5-21 del Barrio Once de Noviembre.

Se aprecia en el mencionado avalúo que se registra, que el inmueble, identificado con la matrícula 260-354781, según el plan de ordenamiento territorial adoptado mediante acuerdo No. 24 del año 2000, se clasificaba como suelo de actividad residencial ZR 4, y que con la adopción del acuerdo No. 026 del 30 de diciembre del año 2011, paso a ser zona residencial – ZR 3 con uso complementario comercio Tipo C1 C2 y C3; es decir, que las acciones urbanísticas referenciadas (acuerdos No. 24 del año 2000 y No. 026 del año 2011), incrementaron presuntamente el valor de la propiedad lo cual constituyó según la autoridad administrativa demandada, el hecho generador del tributo referido.

Sin embargo, observa el Despacho que, teniéndose en cuenta como hecho generador las acciones urbanísticas de que tratan los mencionados acuerdos por parte de la Autoridad Municipal, previamente no se había proferido el acto respectivo de carácter general de contribución en plusvalía, el que se puede acreditar, se expidió hasta el 13 de septiembre del año 2016, a través del Acuerdo No. 014 del año 2016 *“POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL ESTATUTO DE RENTAS PARA EL MUNICIPIO DE LOS PATIOS – NORTE DE SANTANDER.”*

Para el Despacho, conforme lo anterior, de las pruebas obrantes en el expediente y en esta etapa procesal, encuentra que la decisión contenida en el acto administrativo demandado, Resolución No. 693 del año 2022, no guarda conformidad con la regla de Unificación de la máxima corporación de lo Contencioso Administrativo en cuanto a la aplicación de la ley en el tiempo, respecto de la configuración del hecho generador de la participación en plusvalía y la acción urbanística a la que se le atribuye el origen de la contribución, pues se observa que la entidad territorial con su decisión, adoptó la contribución en plusvalía, mediante el Acuerdo No. 014 del 13 de septiembre del año 2016, es decir, posteriormente a la adopción de los mencionados Planes de Ordenamiento Territorial de los que se pretende tener como hecho generador, acciones urbanísticas allí previstas.

Se transcribirá el cuadro presentado en la demanda en el que se ilustra la descripción temporal de los actos antes mencionados:

ACTO	ACTUACION	FECHA
Acuerdo # 024 del 2000	Plan de Ordenamiento Territorial de los patios (Norte de Santander).	14 de diciembre del 2000.

Acuerdo # 026 del 2011.	Plan de Ordenamiento Territorial de Los Patios (Norte de Santander).	30 de diciembre del 2011.
Acuerdo # 014 del 2016	Estatuto de Rentas del Municipio de Los Patios (Norte de Santander).	13 de septiembre del año 2016.

De lo anterior, se insiste en que, la adopción de la contribución de plusvalía de conformidad con el artículo 291 del acuerdo No. 014 del año 2016 proferido por el Concejo Municipal de Los Patios, es posterior a las acciones urbanísticas desarrolladas en los acuerdos 024 del 2000 y 026 del 2011, es decir que no se aplica la regla jurisprudencial de unificación que señala, que *“la participación en plusvalía se causa siempre y cuando el ente territorial, previo a la acción urbanística, haya adoptado dicha exacción”*; es decir, que las acciones urbanísticas establecidas en los acuerdos de Ordenamiento de Territorial del Municipio de Los Patios, no pueden constituir hechos generadores de la contribución, toda vez que para el año 2000 y 2011, la contribución era inexistente, y solo hasta el año 2016, se adoptó con el acuerdo No. 014 mediante el cual se expidió el Estatuto de Rentas Municipal.

Al respecto, se recuerda la posición del Honorable Consejo de Estado, en la citada sentencia de unificación:

“Una vez adoptada en la jurisdicción municipal la participación en la plusvalía, la configuración del hecho generador requiere que con posterioridad a su entrada en vigor se adopte una acción urbanística, y su causación se dará desde el mismo momento en que los usos del suelo y los índices de edificabilidad muten a unos potencialmente más favorables, independientes de que esas mejores condiciones sean o no aprovechadas materialmente por el propietario.”¹

De lo anterior se infiere, que no sería posible que se causara dicha contribución afectando la propiedad de la aquí demandante, pues el ente territorial, con posterioridad a la exacción de la plusvalía prevista en el Acuerdo No. 014 del año 2016, no ha adoptado acciones urbanísticas, y en consecuencia, no hay configuración de hechos generadores, ni causación de la contribución en plusvalía; de afectarse con tal contribución, se estaría dando aplicación de forma retroactiva a la norma tributaria, tal y como se aprecia de lo previsto en la Resolución No. 693 del año 2022.

Ahora bien, al analizarse la Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, que resuelve el recurso de reposición, se observa que la autoridad administrativa municipal, hace referencia al hecho generador de la contribución por plusvalía fijado a la señora KELLY LIZZETH VELASCO OMAÑA, propietaria del inmueble identificado con folio de matrícula N° 260-354781, en virtud de lo establecido en el artículo 83 de la ley 388 de 1997 tal y como indica, se manifestó en la parte resolutive del acto administrativo que se impugnó.

¹Consejo de Estado. Sentencia Unificación de fecha 03 de diciembre de 2020. Rad. 25000-23-37000-2012-00375-02 (23540) 2020CE-SUJ-4-006, M.P. JULIO ROBERTO PIZA RODRÍGUEZ, Actor: Fiduciaria Bogotá S.A.S en contra de la Secretaría Distrital de Planeación.

Argumento de la autoridad que resulta siendo contrario a las consideraciones del acto demandado que impuso la contribución, al señalar que el hecho generador se constituye, de conformidad con lo previsto en el artículo 83 ibidem, que consagra la exigibilidad y cobro de la participación en plusvalía, más no corresponde a hechos generadores de la misma, por lo que resulta siendo errado que se determine que el englobe de los predios, se constituyan como hechos generadores de la contribución.

Al respecto en el estudio efectuado en la Sentencia de Unificación, se señala lo siguiente:

(...) LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN Y ENGLOBE DE PREDIOS - Naturaleza jurídica. Constituyen actuaciones urbanísticas y no acciones urbanísticas, pues no tienen el alcance de ordenar el territorio ni de complementar ese tipo de normativa, sino que sirven para concretar las modificaciones que se pretendan sobre los predios [La acción urbanística, vista desde el derecho urbano, emana de la autoridad pública que tenga competencia en materia de ordenamiento territorial y de regulación en el nivel de reglamentación, dado que cada una de las acciones urbanísticas que enumera el artículo 8.º de la Ley 388 de 1997 tiene como común denominador el hecho de que atañe a las funciones que sirven para desarrollar el territorio y estas solo pueden ser ejercidas por las autoridades que fija la Constitución y la ley. A propósito de ello, en su momento, el artículo 7.º de la ley en comento, asignó las distintas competencias en ordenamiento territorial que tendrían la nación y los entes territoriales, pero dicha norma se declaró inconstitucional por parte de la Corte Constitucional en la sentencia C-795 de 2000, dado que debía ser una ley orgánica la que fijara ese tipo de atribuciones (art. 288 constitucional). Solo fue con la expedición de la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial 1454 de 2011 que se superó el defecto de la referida ley ordinaria, sin que pueda desconocerse que, incluso antes de la ley orgánica, la Constitución había encomendado a los concejos municipales y distritales la adopción de planes y programas de obras públicas y la reglamentación de los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda (artículo 313, numerales 1 y 7 de la Carta). De esta forma, la autoridad que tendrá competencia para realizar acciones urbanísticas que, eventualmente, signifiquen un aprovechamiento del suelo corresponderá al señalado concejo municipal o distrital y a quienes indique la ley. Por ello, el parágrafo del artículo 8.º de la Ley 388 de 1997 establece que las acciones urbanísticas deben estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que la desarrollen o complementen, pues no se trata de que cualquier autoridad pueda regular el territorio y asignar usos del suelo y el establecimiento de obras de infraestructura, sino que, en principio y con las salvedades que fija la ley, debe ser un órgano de representación popular quien ordene el territorio y fije los planes y programas de obras públicas. En ese entendimiento, debe diferenciarse las acciones urbanísticas de las actuaciones urbanísticas que señala el artículo 36 ídem, dado que estas se concentran en gestiones y ejecución de medidas orientadas por el plan de ordenamiento y corresponden a la parcelación, urbanización y edificación de inmuebles. Tales actuaciones podemos agruparlas en el licenciamiento o autorización que emiten ciertas autoridades - curadurías - para intervenir suelos u obras específicas (licencias de urbanización, parcelación y construcción), actos administrativos que no pueden equipararse a las acciones urbanísticas, por cuanto no tienen la entidad de ordenar el territorio. A este respecto, de conformidad con el inciso tercero de la citada norma, la regulación de dichas actuaciones administrativas puede derivar en que los municipios, distritos o áreas metropolitanas deban adoptar acciones urbanísticas que, eventualmente, generen mayor valor a los inmuebles en cuyo caso se causará el derecho a participar en el plusvalor, pero, aún en ese evento, es la acción urbanística la que concretará la realización del hecho generador, que no la actuación urbanística. A la luz de lo expuesto, debemos precisar que no toda acción urbanística consolidará el hecho generador de la

*participación en plusvalía, pues dependerá de que esa decisión administrativa genere la destinación del inmueble a un uso más rentable o incremente el aprovechamiento del suelo. De igual forma, dentro de un mismo POT la autoridad podrá crear varias acciones urbanísticas según ello le permita desarrollar o complementar el plan de ordenamiento. Finalmente, se advierte que la acción urbanística se diferencia sustancialmente de la actuación administrativa, en la medida en que esta última no puede interpretarse como parte del hecho generador de la plusvalía, dado que no tiene el alcance por sí sola de ordenar el territorio y otorgar plusvalor a la propiedad. **Es por ello que la licencia de construcción (actuaciones urbanísticas) o el trámite de englobe de los predios no tienen la naturaleza de ordenar el territorio ni complementar ese tipo de normativa, sino que sirven para concretar las modificaciones que se pretendan sobre los predios.** (...)” Subrayas y negrillas hechas por el Despacho.*

De conformidad con lo anterior, el acto administrativo en mención, que resolvió el recurso, de igual forma se aparta de lo previsto en la Ley 388 de 1997 y la regla establecida por la jurisprudencia de unificación del Honorable Consejo de Estado, ya antes referenciada.

3.2. Decisión del Despacho:

Bajo las anteriores consideraciones del caso concreto, efectuada la confrontación directa de los textos de los actos acusados, Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el Alcalde del Municipio de Los Patios, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL HECHO GENERADOR Y SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA CAUSADO POR LA ACCIÓN Y/O ACTUACIÓN URBANÍSTICA*”; así mismo la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, “*POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2022*, con las normas invocadas en la solicitud de suspensión provisional, Constitución Política de Colombia, Ley 388 de 1997 en sus artículos respectivos y la regla Jurisprudencial de Unificación del Honorable Consejo de Estado, se observa que en este estado procesal, se advierte un quebrantamiento de las disposiciones invocadas y que fueron analizadas, de tal forma que se cumple con el requisito de procedencia que exige el artículo 231 del CPACA.

Lo anterior se concreta por cuanto en la presente etapa se pudo acreditar que las razones que dieron lugar a la expedición de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022) y la Resolución 222 del 28 de abril de 2023, y que llevaron a la imposición del efecto plusvalía a cargo de la demandante, señora Velasco Omaña, contrarían el principio de la irretroactividad tributaria previsto en la Constitución Política de Colombia, así como los artículos 73 y 74 de la Ley 388 del año 1997, y la inaplicación de la regla de Unificación del Consejo de Estado de fecha 03 de diciembre de 2020. Rad. 25000-23-37000-2012-00375-02, lo que conlleva al Despacho a acceder a la solicitud de medida de cautela pretendida de suspensión de los efectos del acto.

Por último, no obstante las anteriores consideraciones y decisiones, el Despacho advierte que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

3.3. Medida a adoptar.

Con base en lo antes considerado, el Despacho **ordenará la suspensión provisional de los efectos de las decisiones contenidas en los siguientes actos administrativos proferidos por el alcalde del Municipio de Los Patios:**

- Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el alcalde del municipio de Los Patios, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL HECHO GENERADOR Y SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA CAUSADO POR LA ACCIÓN Y/O ACTUACIÓN URBANÍSTICA”*.
- Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2022.*

Así mismo, se ordenará registrar en el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 260-354781 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, respecto de la Anotación No. 004 de fecha 18 de mayo del año 2023, que corresponde al registro del *GRAVAMEN: 02 14 Liquidación del efecto Plusvalía* del Municipio de Los Patios, que se ordena la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año 2022 expedida por el Municipio de Los Patios, dejándose constancia en el folio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, las partes y la fecha de la presente providencia.

Las medidas cautelares a adoptar se harán efectivas, una vez la parte demandante haya prestado la respectiva caución sobre la que a continuación se dispondrá, la que deberá ser aceptada por el Despacho en los términos del artículo 232 y 233 de la Ley 1437 del año 2011.

4. De la caución.

El artículo 232 de la Ley 1437 del año 2011, respecto de la caución establece lo siguiente:

“ARTÍCULO 232. Caución. El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. El Juez o Magistrado Ponente determinará la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer alternativas al solicitante.

La decisión que fija la caución o la que la niega será apelable junto con el auto que decrete la medida cautelar; la que acepte o rechace la caución prestada no será apelable.

(Inciso 2, derogado por el Art. 87 de la Ley 2080 de 2021).

No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección

de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.”

En virtud de lo anterior, por no encontrarse dentro de las excepciones previstas en la norma, corresponde al Despacho en esta providencia de conformidad con lo previsto en el artículo 233 ibidem, fijar la caución que permita garantizar los perjuicios que se puedan llegar a ocasionar con el decreto de la medida cautelar, en este caso, a cargo de la parte demandante y en favor del Municipio de Los Patios.

En cuanto a la modalidad y cuantía, este despacho por remisión del artículo 306 del CPACA, acudirá al artículo 603 del C.G.P. que prevé las clases, cuantía y constitución de las cauciones, precisándose que la parte demandante deberá constituir garantía mediante póliza otorgada por compañía de seguros, que permita el respaldo del valor de la contribución que se ordena suspender, la que se encuentra liquidada en CUARENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS MC/TE (\$ 48'441.600,00), póliza que deberá extenderse por el término de duración del presente proceso.

La caución se deberá constituir dentro del término de cinco (05) días hábiles a la ejecutoria de la presente providencia.

Vencido el término, deberá el expediente pasar al Despacho para calificar la caución prestada y disponer sobre su aceptación. La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada, de conformidad con lo previsto en el inciso cuarto del artículo 233 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito Judicial de Cúcuta,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR como MEDIDA CAUTELAR la SUSPENSIÓN PROVISIONAL DE LOS EFECTOS DE LAS DECISIONES contenidas en los siguientes actos administrativos, por lo expuesto en precedencia:

- Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año dos mil veintidós (2022), proferida por el alcalde del municipio de Los Patios, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE DETERMINA EL HECHO GENERADOR Y SE LIQUIDA EL EFECTO PLUSVALÍA CAUSADO POR LA ACCIÓN Y/O ACTUACIÓN URBANÍSTICA”*.
- Resolución No. 222 del 28 de abril del año 2023, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE RESUELVE UN RECURSO DE REPOSICIÓN INTERPUESTO CONTRA LA RESOLUCIÓN No. 693 DEL 28 DE NOVIEMBRE DEL AÑO 2022.*

SEGUNDO: DISPONER el REGISTRO en el folio de Matrícula Inmobiliaria No. 260-354781 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cúcuta, respecto de la Anotación No. 004 de fecha 18 de mayo del año 2023, que corresponde al registro del *GRAVAMEN: 0214 Liquidación del efecto Plusvalía* del Municipio de Los Patios,

QUE SE ORDENÓ la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 693 del 28 de noviembre del año 2022 expedida por el Municipio de Los Patios.

Se deberá dejar constancia en el mencionado folio, del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, el número de Radicación las partes y la fecha de la presente providencia.

TERCERO: Se ordena **PRESTAR CAUCIÓN** mediante póliza otorgada por compañía de seguros, que permita garantizar el valor de la contribución que se ordena suspender, la que se encuentra liquidada en **CUARENTA Y OCHO MILLONES CUATROCIENTOS CUARENTA Y UN MIL SEISCIENTOS PESOS MC/TE (\$ 48´441.600,00)**, póliza que deberá extenderse por el término de duración del presente proceso.

La caución se deberá constituir por la parte demandante, dentro del término de **CINCO (05) DÍAS HÁBILES** a la ejecutoria de la presente providencia.

Vencido el término, deberá el expediente pasar al Despacho para calificar la caución prestada y disponer sobre su aceptación.

La medida cautelar solo podrá hacerse efectiva a partir de la ejecutoria del auto que acepte la caución prestada, de conformidad con lo previsto en el inciso cuarto del artículo 233 del CPACA.

CUARTO: NOTIFÍQUESE la presente providencia por estado electrónico de conformidad con lo establecido en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ

Juez



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE CÚCUTA

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 13 de diciembre del año 2023, hoy 14 de diciembre del año 2023 a las 08:00 a.m., Nº 62.

Secretario

Firmado Por:
Sonia Lucia Cruz Rodriguez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
7
Cucuta - N. De Santander

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: **27d5d0dc76b72fbb706c9044f58db3a2936002a97b007a5c5d4cba95bce7001**

Documento generado en 13/12/2023 03:48:06 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>



JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE CÚCUTA
San José de Cúcuta, trece (13) de diciembre del año dos mil veintitrés (2023)

Expediente:	54-001-33-33-007-2023-00429-00
Demandante:	Diana Isabel Acevedo Galvis Representante Legal “EDS SALAZAR DE LAS PALMAS”
Demandado:	Municipio de Salazar de las Palmas
Medio de Control:	Nulidad y restablecimiento del derecho
Asunto:	Medida cautelar

Vencido el término de ley, procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada a través de apoderado judicial por parte de la señora Diana Isabel Acevedo Galvis como Representante Legal de la “EDS SALAZAR DE LAS PALMAS” en contra del Municipio de Salazar de las Palmas.

1. ANTECEDENTES

1.1 Objeto de la demanda presentada a través de apoderado judicial por parte de la señora Diana Isabel Acevedo Galvis en ejercicio del medio de control de Nulidad Simple.

(...)

2.1 Declarar la nulidad del Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”.

2.2 Declarar una medida cautelar contra el parágrafo del citado artículo y así evitar que se siga llevando a cabo el cobro exorbitante de alumbrado público mientras se resuelve la presente acción de nulidad.

(...)

2. Solicitud de medida cautelar

Solicita que se suspendan los efectos del Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”, que para el caso concreto obedece al cobro del impuesto del alumbrado público, hasta tanto se logre resolver de fondo la presente demanda de nulidad encaminada a demostrar que el citado artículo adolece de nulidad por falsa motivación.

3. Fundamentos de la parte actora para el decreto de la medida cautelar

El Despacho resalta que la medida cautelar no se presentó en escrito separado, si no en el cuerpo mismo de la demanda, por lo que se tendrán en cuenta como fundamentos de la petición los señalados en el libelo introductorio.

Se señala que se debe declarar la nulidad del parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo 011 del 2022, por cuanto fue expedido con falsa motivación en la aplicación de los principios constitucionales de equidad y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, al establecer un régimen particular para determinados grupos económicos, sin tener en cuenta dichos principios.

Indica que en el caso concreto no se evidencia la aplicación del precepto constitucional de la equidad y la igualdad material tributaria, al contrario se ve lesionado, toda vez que no existe en primera medida un criterio técnico, económico o fórmula que se haya tenido en cuenta para incluir las estaciones de servicio en el régimen particular para el cobro del alumbrado público, a excepción de un estudio donde se realizan únicamente unas sugerencias y conclusiones respecto a la vinculación de sectores rurales y económicos, estos últimos en un régimen particular o especial, pero sin establecer la metodología para aplicar el valor o para clasificar estos en uno u otro régimen, mucho menos como fue definido para cada sector económico un valor correspondiente a 1 o 2 salarios mínimos mensuales legales vigentes

Tampoco es claro a la luz del concepto de equidad tributaria contenido en la Constitución Política de Colombia y en la diferente jurisprudencia relacionada, porqué una actividad económica que no existía en el Municipio de Salazar de las Palmas al momento de ser aprobado el Acuerdo Municipal No. 011 de 022, resulta incluida en el régimen particular que otros grupos económicos que ya desarrollaban sus actividades, como lo son las comunicaciones, vías, residuos sólidos, servicios financieros, transporte y juegos de azar.

Da cuenta que, el artículo 13 de la Constitución Política de Colombia, señala que las personas y grupos de personas, recibirán el mismo trato por parte de las autoridades y del mismo modo el Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva, situación que en el caso sub examiné no se respeta, en la medida que la distribución minorista de combustible era inexistente en el Municipio de Salazar de las Palmas, como ya se dijo, pero se le da igual tratamiento que a otras actividades de mayor impacto, obligando a pagar a la “EDS Salazar de las Palmas” un impuesto por concepto de alumbrado público, estando en condiciones de menor capacidad respecto a las demás actividades mencionadas.

Efectuado el anterior, recuento en el sentir de la parte actora, se llega a la conclusión de que pese a que el Acuerdo No. 011 del 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas” se fundamenta en los principios de progresividad, equidad y eficiencia consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, su interpretación y aplicación es errada, pues acogió las recomendaciones planteadas en un estudio técnico y procedió a su inclusión en el acuerdo municipal sin mediar una metodología o elaboración de una fórmula para determinar la capacidad contributiva de cada uno de los sectores involucrados, situación que pone en desventaja a la recién creada “EDS de Salazar de las Palmas en relación con los otros sectores económicos que

no solo generan mayores ingresos por su objeto social, sino que también llevan muchos años desarrollando su actividad.

Para finalizar da cuenta que, es imperativo declarar la nulidad del Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo No. 011 de 2022, por los argumentos expuestos anteriormente, los cuales se pueden sintetizar en tres puntos principales: i) ausencia de sustento técnico o matemático para determinar el valor medido en salarios mínimos mensuales vigentes para los sujetos pasivos del régimen especial; ii) vulneración del principio de equidad, al no haber fundamento para la clasificación de las actividades incluidas en el régimen particular, iii) no evidencia de los criterios que permitió determinar la capacidad contributiva de la actividad de distribución minorista de combustible respecto a las demás actividades y asignándoles un mismo valor por concepto de cobro de impuesto de alumbrado público, vulnerando el principio de progresividad tributaria.

4. Del trámite procesal adelantado

Mediante proveído del 10 de octubre del año 2023, este Despacho inadmitió la demanda de la referencia, por cuanto no cumplía con los requisitos establecidos en la Ley 1437 del año 2011, la Ley 2080 de 2021 y en el Decreto 806 del 2020, el cual se encuentra vigente permanentemente de conformidad con lo establecido en la Ley 22213 de 2022, ordenando su corrección.

Posteriormente y al haber sido corregida, se admitió la demanda de la referencia el día 3 de noviembre del año 2023, ordenando efectuar las notificaciones del caso.

De igual manera, mediante auto de la misma fecha se ordenó correr traslado de la medida cautelar al Municipio de Salazar de las Palmas, para que ejerciera su derecho de contradicción y defensa, auto que fue debidamente notificado el día 14 de noviembre de la presente anualidad, sin embargo, fenecieron los términos allí concedidos (5 días hábiles), sin que se recibiera respuesta alguna por parte del ente territorial.

5. CONSIDERACIONES

El Despacho abordará el estudio de la medida cautelar pretendida, haciendo un análisis inicialmente del marco normativo aplicable y finalmente y con base en éste, se desarrollará el caso concreto.

5.1 Fundamentos normativos sobre las medidas cautelares en los procesos declarativos.

El capítulo XI del título V de la parte segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, contiene las disposiciones relativas a las medidas cautelares que pueden ser decretadas en los procesos declarativos, así como su contenido, alcance, requisitos y el procedimiento para su adopción.

5.1.1 Procedencia de medidas cautelares:

El artículo 229 ibídem, consagra que “*podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*” decisión que no implica prejuzgamiento.

5.1.2. La suspensión provisional de los actos administrativos:

La posibilidad de que la jurisdicción de lo contencioso administrativo suspenda provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley, encuentra su fundamento en el artículo 238 de la Constitución Política, que a su letra reza:

“Artículo 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.”

Así, la suspensión provisional constituye un importante instrumento de naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en aquellos eventos en los que sea clara la infracción.

El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, prevé los requisitos que deben cumplirse para el decreto de una medida cautelar de esta naturaleza, así:

“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.

De esta manera, cuando se pretende la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional procede a solicitud de parte cuando la violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud de medidas 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.

5.1.3 Marco jurisprudencial sobre las medidas cautelares

El Consejo de Estado se ha pronunciado acerca de la solicitud de medidas cautelares, por lo que se trae a colación el auto de fecha 14 de mayo de 2015, dictado por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en el que fuera ponente el doctor Hugo Fernando Bastidas Barcenás, en esa oportunidad la citada Corporación precisó:

“El artículo 238 de la Constitución Política dispone que la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo puede suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos susceptibles de ser impugnados por vía judicial, por los motivos y por los requisitos que establece la ley. La Constitución no distingue si la medida de suspensión provisional solo cabría contra los actos administrativos de contenido particular y no contra los actos generales o normativos, conocidos comúnmente como reglamentos, y que son de naturaleza diferente de los primeros. Como la norma no distingue, el intérprete tampoco. En consecuencia, la suspensión provisional puede recaer frente a cualquier clase de actos. En concordancia con la norma constitucional citada, el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 establece que el juez o magistrado ponente, a petición de parte, debidamente sustentada, puede decretar no solamente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos sino las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia. Entre las medidas cautelares que pueden ser decretadas por el juez o el magistrado ponente, el artículo 230 de la Ley 1437 de 2011 prevé la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, pero también prevé la medida cautelar de decretar la suspensión de una actuación o procedimiento administrativo, inclusive de carácter contractual, medida ésta un tanto diferente a la suspensión del acto propiamente dicha. El artículo 231 de la Ley 1437 de 2011 señala que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo procede por la violación de las normas invocadas como violadas en la demanda o en la solicitud que se presente en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto administrativo y de su confrontación con las normas invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Dicho de otra manera, la medida cautelar procede cuando la transgresión de las normas invocadas como violadas surja: i) del análisis del acto demandado y de su confrontación con las normas superiores que se alegan como violadas o ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. De modo que la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo está atada a un examen de legalidad o de constitucionalidad que el juez debe hacer para anticipar de alguna manera un caso de violación de norma superior por parte del acto acusado. En cambio, la medida de suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual, no necesariamente está atada o vinculada a la consideración a priori de que ese procedimiento o esa actuación devienen de un acto ilegal o inconstitucional. **Podría ser que la medida simplemente sirva para precaver la efectividad de la sentencia que posteriormente se dicte y, de contera, los derechos e intereses involucrados en el respectivo proceso judicial. De ahí que el artículo 231 diga que las medidas cautelares diferentes a la suspensión provisional deben sopesarse aún en aras del interés público y que siempre deberán concederse cuando existan serios motivos para considerar que, de no otorgarse, los efectos de la sentencia serían nugatorios. Según lo expuesto, el juez está en condiciones de ponderar si opta por la tradicional suspensión provisional de los actos jurídicos demandados o por otras medidas cautelares diferentes. En relación con la sustentación de la petición, esta Corporación ha precisado que «la medida cautelar se debe solicitar (no es oficiosa), ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado. Exige que la petición contenga una sustentación específica y propia para la procedencia de la medida excepcional, o una expresa remisión a que el apoyo de la medida se soporta en el mismo concepto de violación».**” (negrita es propio)

Por otra parte, resulta de interés citar la sentencia SU 913 de 2009, proferida por la Honorable Corte Constitucional, la cual refiere los elementos que deben estar

presentes al momento de estimar conveniente emitir una orden amparada en una medida cautelar:

“(...) En tanto se analizaron dos de los más importantes principios que rigen la práctica de medidas cautelares, para efecto de garantizar un justo término de equidad en el proceso. Estos son: el periculum in mora y el fumus boni iuris, los cuales deben aparecer de forma concurrente para asegurar la proporcionalidad y congruencia de la medida. El primero, periculum in mora, tiene que ver con el riesgo de que al no adoptarse la medida cautelar sobrevenga un perjuicio o daño mayor del que se expone en la demanda, que de no precaverse, transforme en tardío el fallo definitivo. Tiene igualmente que ver con un temor fundado de que el derecho se frustre o sufra menoscabo durante la sustanciación del proceso. El segundo, fumus boni iuris, aduce a un principio de veracidad en cuanto a la afectación del derecho invocado como fundamento de la pretensión principal. Estos dos principios, asegura la doctrina, deben operar de manera concurrente, al punto que la falta de uno de estos elementos, debe dar lugar a que: i. se rechace la medida cautelar o ii. se otorgue la medida, pero de manera limitada.”

Del aparte transcrito se resaltan dos principios importantes que rigen la práctica de medidas cautelares, tales como el **periculum in mora (peligro en la mora)** y el **fumus boni iuris - humo de buen derecho (literal) y/o apariencia exterior de derecho (semántico)-**.

De acuerdo con lo indicado previamente, los principios y requisitos a los que se debe sujetar el juez para decretar una medida cautelar de suspensión provisional de un acto administrativo, están concentrados en lo siguiente:

Art. 231 Ley 1437/2011	Requisitos jurisprudenciales
<ul style="list-style-type: none"> - Que sea solicitada por la parte interesada. - Violación de disposiciones indicadas en la demanda o en escrito aparte, cuando la violación surja del análisis del acto acusado y las normas superiores invocadas. - Vicio de nulidad derivado de la confrontación del acto administrativo con el material probatorio allegado al expediente. 	<ul style="list-style-type: none"> - Que de la confrontación de los actos administrativos con las normas alegadas en la demanda y del material probatorio aportado se establezca una trasgresión normativa. - Que exista peligro por la mora en sujetar la petición a la decisión final dentro del proceso. - Que sea verificable el derecho afectado del demandante.

5.2.4 Individualización del acto sobre el cual recae la solicitud

La señora DIANA ACEVEDO JAIMES Representante Legal de la “EDS Salazar de las Palmas” a través de apoderado judicial solicita se suspendan los efectos del Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”, expedido por el Concejo Municipal de Salazar de las Palmas.

5.2.5 Pruebas aportadas con el escrito de demanda y medida cautelar:

El Despacho relacionará las pruebas aportadas por la parte actora con el escrito de demanda.

PRUEBAS APORTADAS	DOCUMENTO EN QUE REPOSA
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Copia digital del Acuerdo Municipal No.024 del 30 de noviembre de 2021. ➤ Copia digital del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre de 2022. ➤ Copia del recibo de luz del mes de mayo del año 2023. ➤ Copia del documento denominado "ESTUDIO ACTUAL DE LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO DEL ALUMBRADO PÚBLICO Y PROYECTO DE ESTUDIO TÉCNICO FINANCIERO PARA ESTRUCTURAR LAS TARIFAS DEL IMPUESTO DE ALUMBRADO PÚBLICO", elaborado por parte de la Alcaldía del Municipio de Salazar de las Palmas en junio del año 2021. ➤ Petición elevada por la actora ante el Municipio de Salazar de las Palmas. ➤ Respuesta a la petición elevada por la actora. 	<p>Documental: Estos documentos reposan en la carpeta denominada anexos de la demanda del expediente digital que reposa en el SAMAI.</p>

8.1.7 Caso Concreto:

De acuerdo con los parámetros legales y jurisprudenciales previamente expuestos, se abarcará de forma discriminada cada uno de los requisitos a tener en cuenta para proceder con el decreto de las medidas cautelares.

1. Que sea solicitada por escrito: En el escrito de demanda, la parte actora elevó solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional del Parágrafo 1° del Acuerdo No 011 del 22 de diciembre del año 2022 "Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas", expedido por el Concejo Municipal de Salazar de las Palmas.

2. Que sea fundamentada la solicitud, en escrito aparte o con los fundamentos de derecho y argumentos de violación de normas presentes en la demanda: los argumentos por los cuales solicita sean suspendidos provisionalmente los actos administrativos demandados, se centran en lo siguiente:

Como disposiciones violadas se indican las siguientes:

- Constitución Política de Colombia: Art. 13, 95 y 363

3. Que de la confrontación del acto administrativo demandado con las normas invocadas y pruebas aportadas se establezca una lesión normativa:

La parte actora pretende la nulidad del **Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”**, expedido por el Concejo Municipal del citado ente territorial por cuanto fue expedido con falsa motivación en la aplicación de los principios constitucionales de equidad y progresividad consagrados en el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia, al establecer un régimen particular para determinados grupos económicos, sin tener en cuenta dichos principios.

Se resalta que el Municipio de Salazar de las Palmas no recorrió el traslado de la medida cautelar.

En cuanto a la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos en vigencia de la Ley 1437 del año 2011, ha indicado el Honorable Consejo de Estado mediante providencia de fecha 4 de octubre del año 2012, Consejera Ponente Dra. Susana Buitrago Valencia, proceso radicado No. 2012-00043-00 lo siguiente:

*“La nueva norma precisa entonces a partir de que haya petición expresa al respecto que: 1°) la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de un acto que se acusa de nulidad puede acontecer si la **violación de las disposiciones invocadas, surge**, es decir, aparece presente, desde esta instancia procesal –cuando el proceso apenas comienza–, como conclusión del: **i) análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas, o, ii) del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud.** 2°) La medida cautelar se debe solicitar, ya con fundamento en el mismo concepto de violación de la demanda, o ya en lo que el demandante sustente al respecto en escrito separado.*

*Entonces, lo que en el nuevo Código representa variación significativa en la regulación de esta figura jurídico-procesal de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, con relación al estatuto anterior, radica en que ahora, la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que, a fin de que desde este momento procesal obtenga la percepción de que hay la violación normativa alegada, pueda: 1°) realizar **análisis** entre el acto y las normas invocadas como transgredidas, y 2°) **estudie** las pruebas allegadas con la solicitud.*

(...)

*En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el C.P.A.C.A. de esta institución de la suspensión provisional, pues la Sala recuerda que en el anterior C.C.A. –Decreto 01 de 1984–, artículo 152, la procedencia de esta medida excepcional solicitada y sustentada de modo expreso en la demanda o en escrito separado, estaba sujeta o dependía de que la oposición o la contradicción del acto con las disposiciones invocadas como fundamento de la suspensión provisional fuera **manifiesta**, apreciada por **confrontación directa** con el acto o con documentos públicos aducidos con la solicitud.*

*De las expresiones “manifiesta” y “confrontación directa” contenidas en el artículo 152 del Código Contencioso Administrativo, tradicionalmente la doctrina y la jurisprudencia dedujeron que la procedencia de esta figura **excluía** que el operador judicial pudiera incursionar en **análisis** o **estudio**, pues la transgresión por el acto de las normas en que debería fundarse, alegadas como sustento de*

la procedencia de la suspensión, debía aparecer prima facie, esto es, sin implicar estudio ni esfuerzo analítico alguno.

Aunque la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2° inciso del artículo 229 del C.P.A.C.A. (Capítulo XI Medidas Cautelares – procedencia), conforme al cual “La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento”, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (en el caso el elegido o el nombrado cuya designación se acusa), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”

Por lo anteriormente expuesto, procederá el Despacho a confrontar el acto administrativo demandado con las normas que la demandante alega como violadas con su expedición.

El artículo 1° del Acuerdo Municipal No. 011 del 28 de noviembre del año 2022 **“POR MEDIO DEL CUAL SE EXPIDE CÓDIGO DE RENTAS MUNICIPALES DEL MUNICIPIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS DE NORTE DE SANTANDER”**, establece lo siguiente:

(...)

ACUERDA

LIBRO PRELIMINAR INTRODUCTORIO

CAPITULO I. INGRESOS TRIBUTARIOS Y NO TRIBUTARIOS

ARTÍCULO 1. OBJETO Y CONTENIDO. El presente acuerdo tiene por objeto establecer y adoptar los ingresos tributarios y no tributarios que se aplicarán en el Municipio de Salazar de las Palmas de Norte de Santander y las normas para su administración, determinación, discusión, control y recaudo, así como el régimen sancionatorio. El acuerdo contempla igualmente las normas procedimentales que regulan la competencia y la actuación de los funcionarios y de las autoridades encargadas del recaudo, fiscalización y cobro correspondientes a la administración de los ingresos.

(...)

ARTÍCULO 177. INDEPENDENCIA RESPECTO DE OTROS GRAVÁMENES. La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, así como el impuesto autorizado por la Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915 y artículo 349 y siguientes de la Ley 1819 de 2016, tendrá las siguientes tarifas especiales según la generación del tributo:

(...)

Petróleo Y/O Gas, Distribución y/o comercialización de combustible (gasolina, diesel, gas vehicular, fuel oíl y biocombustible) en estaciones de servicio, tarifa 1 SMMLV. Almacenamiento, conducción, comercialización, distribución y/o explotación de

petróleo, gas o sus derivados por oleoductos y/o gasoductos que atraviesen la jurisdicción del municipio de Salazar de las Palmas (que atraviesen predios o estén situados en la jurisdicción rural o urbana) tarifa 2 SMMLV.

PARÁGRAFO 1: Establézcase un régimen particular de sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público con las siguientes actividades específicas (comunicaciones, vías, petróleo y/o gas, residuos sólidos, servicios financieros y de cambio, transportes, juegos de azar, otras categorías y un régimen especial de (energía, minería y construcción) en la jurisdicción rural o urbana del Municipio de Salazar de las Palmas a quienes se les determinara el tributo en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). (...)"

Precisa el Despacho que para abordar el tema se hace necesario citar el siguiente pronunciamiento del Consejo de Estado que¹: *“La Ley 97 de 1913 autorizó al Concejo de Bogotá para crear, entre otros, el impuesto sobre el servicio de alumbrado público y para “organizar su cobro y darles el destino que juzgue más conveniente para atender a los servicios municipales, sin necesidad de previa autorización de la Asamblea Departamental”.*

(...)

La Corte Constitucional, *mediante sentencia C-504 de 2002, luego de determinar la vigencia de los literales d) e i) del artículo 1° de la Ley 97/13, estableció que las atribuciones que esta ley confiere, se ajustan a los artículos 313-4 y 338 de la Constitución.*

Así, concluyó:

Abstracción hecha de esta inconstitucionalidad [se refiere a la alocución “y análogas”], en lo que hace a la autorización para crear los tributos acusados se observa una cabal correspondencia entre el artículo 1 de la ley 97 de 1913 y los preceptos constitucionales invocados, esto es, los artículos 313-4 y 338 superiores. En efecto, tal como lo ha venido entendiendo esta Corporación, el artículo 338 superior constituye el marco rector de toda competencia impositiva de orden nacional o territorial, a cuyos fines concurren primeramente los principios de legalidad y certeza del tributo, tan caros a la representación popular y a la concreción de la autonomía de las entidades territoriales. Ese precepto entraña una escala de competencias que en forma directamente proporcional a los niveles nacional y territorial le permiten al Congreso de la República, a las asambleas departamentales y a los concejos municipales y distritales imponer tributos fijando directamente los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas. En consonancia con ello el artículo 313-4 constitucional prevé el ejercicio de las potestades impositivas de las asambleas y concejos al tenor de lo dispuesto en la Constitución Política y la ley, siempre y cuando ésta no vulnere el núcleo esencial que informa la autonomía territorial de los departamentos, municipios y distritos. (...).

Destacando en todo caso que mientras el Congreso tiene la potestad exclusiva para fijar todos los elementos de los tributos de carácter nacional; en lo atinente a tributos del orden territorial debe como mínimo crear o autorizar la creación de los mismos,

¹ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01\(21216\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01(21216).pdf)

pudiendo a lo sumo establecer algunos de sus elementos, tales como el sujeto activo y el sujeto pasivo, al propio tiempo que le respeta a las asambleas y concejos la competencia para fijar los demás elementos impositivos, y claro, en orden a preservar la autonomía fiscal que la Constitución le otorga a las entidades territoriales. Es decir, en la hipótesis de los tributos territoriales el Congreso de la República no puede establecerlo todo.

(...). Al respecto nótese cómo la norma establece válidamente el sujeto activo y algunos sujetos pasivos –empresas de luz eléctrica y de gas-, y los hechos gravables, dejando al resorte del Concejo de Bogotá la determinación de los demás sujetos pasivos y de las tarifas. Es decir, en armonía con los artículos 338 y 313-4 de la Constitución Política, que a las claras facultan a las asambleas y concejos para votar los tributos de su jurisdicción bajo la concurrencia del ordenamiento superior y de la ley, los segmentos acusados guardan –con la salvedad vista- la consonancia constitucional exigida a la ley en materia de tributos territoriales. (...).”

Según la providencia anterior, el legislador autorizó al Concejo de Bogotá para crear el impuesto de alumbrado público, en su jurisdicción, y lo facultó para determinar los elementos del tributo. **Atribuciones que, luego, mediante la Ley 84 de 1915, extendió a los demás municipios.**

En virtud de la normativa citada, los entes territoriales tienen la facultad para adoptar el impuesto de alumbrado público en su jurisdicción y determinar los elementos esenciales. (Negritas del Despacho)”

Por su parte, el artículo 2° del Decreto 2424 de 2006 “Por medio del cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público”, define como servicio de alumbrado público “*el servicio público no domiciliario que se presta con el objeto de proporcionar exclusivamente la iluminación de los bienes de uso público y demás espacios de libre circulación con tránsito vehicular o peatonal, dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito. El servicio de alumbrado público comprende las actividades de suministro de energía al sistema de alumbrado público, la administración, la operación, el mantenimiento, la modernización, la reposición y la expansión del sistema de alumbrado público.*”

En cuanto a su prestación, regulación y costo, el citado decreto establece lo siguiente:

(...)

Artículo 4°. *Prestación del Servicio.* Los municipios o distritos son los responsables de la prestación del servicio de alumbrado público. El municipio o distrito lo podrá prestar directa o indirectamente, a través de empresas de servicios públicos domiciliarios u otros prestadores del servicio de alumbrado público.

Parágrafo. Los municipios tienen la obligación de incluir en sus presupuestos los costos de la prestación del servicio de alumbrado público y los ingresos por impuesto de alumbrado público en caso de que se establezca como mecanismo de financiación.

Artículo 5°. *Planes del servicio.* De conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 143 de 1994, los municipios y distritos deben elaborar un plan anual del servicio de alumbrado público que contemple entre otros la expansión del mismo, a nivel de factibilidad e ingeniería de detalle, armonizado con el plan de ordenamiento territorial

y con los planes de expansión de otros servicios públicos, cumpliendo con las normas técnicas y de uso eficiente de energía que para tal efecto expida el Ministerio de Minas y Energía.

(...)

Artículo 8°. Regulación Económica del Servicio. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 23 de la Ley 143 de 1994, corresponderá a la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, regular los aspectos económicos de la prestación del servicio de alumbrado público.

Artículo 9°. Cobro del costo del servicio. Los municipios o distritos que hayan establecido el impuesto de alumbrado público podrán cobrarlo en las facturas de los servicios públicos, únicamente cuando este equivalga al valor del costo en que incurre por la prestación del mismo. La remuneración de los prestadores del servicio de alumbrado público deberá estar basada en costos eficientes y podrá pagarse con cargo al impuesto sobre el servicio de alumbrado público que fijen los municipios o distritos.

Artículo 10. Metodología para la determinación de Costos Máximos. Con base en lo dispuesto en los Literales c) y e) del artículo 23 de la Ley 143 de 1994, la Comisión de Regulación de Energía y Gas establecerá una metodología para la determinación de los costos máximos que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público.

Parágrafo. Para el suministro de energía con destino al alumbrado público se podrá adoptar por la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG un régimen de libertad de precios o libertad regulada, de acuerdo con las reglas previstas en la Ley 142 de 1994, y demás normas que la modifiquen, adicionen o complementen.

Artículo 11. Criterios para determinar la Metodología. De conformidad con lo establecido en el artículo 44 de la Ley 143 de 1994, la Comisión de Regulación de Energía y Gas - CREG, aplicará los siguientes criterios para definir la metodología a que se hace referencia en el artículo anterior:

1. Eficiencia económica. Se utilizarán costos eficientes para remunerar el servicio.
2. Suficiencia financiera. Se garantizará la recuperación de los costos y gastos de la actividad, incluyendo la reposición, expansión, administración, operación y mantenimiento; y se remunerará la inversión y patrimonio de los accionistas de los prestadores del servicio.
3. Simplicidad: la metodología se elaborará de tal forma que se facilite su comprensión, aplicación y control.
4. Transparencia. La metodología será explícita y pública para todas las partes involucradas en la prestación del servicio y para los beneficiarios del mismo.
5. Integralidad. Los precios máximos reconocidos tendrán el carácter de integral, en el sentido en que supondrán un nivel de calidad, de acuerdo con los requisitos técnicos establecidos por el Ministerio de Minas y Energía, y un grado de cobertura del servicio, de acuerdo con los planes de expansión del servicio que haya definido el municipio o distrito. (...)

El Consejo de Estado ha señalado que: *Los municipios detentan la facultad de adoptar el impuesto al servicio de alumbrado público, sin que por ello se vulnere el principio de legalidad tributaria; también ha señalado que se pueden establecer*

tarifas diferenciales para los sujetos pasivos del tributo en virtud de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva y, que el hecho generador del tributo lo constituye ser usuario potencial del servicio de alumbrado público.² (Negrita es propio)

De lo indicado por el Consejo de Estado, se extrae que son los Municipios los que detentan la facultad de adoptar el impuesto de alumbrado público, pudiendo establecer tarifas diferenciales para los sujetos pasivos del mismo en virtud de los principios de equidad, igualdad y capacidad contributiva, el cual recae sobre quienes se benefician directamente del servicio o quienes son usuarios potenciales del mismo.

El máximo órgano de cierre de esta jurisdicción³ ha señalado que **son usuarios potenciales del servicio de alumbrado público**: «*todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial*», señalando que:

(...)

«Para la Sala, es razonable que todo usuario potencial del servicio de alumbrado público sea sujeto del impuesto. Y, es usuario potencial todo sujeto que forma parte de una colectividad que reside en determinada jurisdicción territorial. No se requiere que el usuario reciba permanentemente el servicio, porque el servicio de alumbrado público, en general, es un servicio en constante proceso de expansión. El hecho de que potencialmente la colectividad pueda beneficiarse del mismo, justifica que ningún miembro quede excluido de la calidad de sujeto pasivo.

El aspecto espacial del hecho generador está determinado por la jurisdicción del municipio donde se presta el servicio a la colectividad residente, porque los demás serían receptores ocasionales.

Para el caso de la norma demandada debe entenderse que el artículo 11 del Acuerdo 101 de 2002 está referido a las empresas cuyos oleoductos atraviesan la jurisdicción del Municipio de San José de Cúcuta pero que, además, residen en esa localidad. En este entendido, la norma no vulnera el artículo 338 de la Carta Política». (Subraya la Sala).

Conforme con lo anterior, la Sala precisó los requisitos para que la imposición del impuesto de alumbrado público proceda respecto a las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables, así:

«[...] 3.3. Sobre el particular, es importante poner de presente que la Sala, en sentencias del 11 de marzo de 2010¹⁰, 5 de mayo de 2011¹¹, del 15 de noviembre de 2012¹², del 7 de marzo de 2013¹³, del 6 de febrero de 2014¹⁴, y del 26 de febrero de 2015¹⁵, ha condicionado la legalidad de las normas que imponen la calidad de sujeto pasivo a las empresas dedicadas a la exploración, explotación y transporte de recursos no renovables, a las siguientes condiciones:

² [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-31-000-2011-00161-01\(22088\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-31-000-2011-00161-01(22088).pdf)

³ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-31-000-2011-00161-01\(22088\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/44001-23-31-000-2011-00161-01(22088).pdf)

-
- i) Que sean usuarios potenciales del servicio en tanto hagan parte de la colectividad que reside en el municipio que administra el tributo. Es decir, que tengan establecimiento en esa jurisdicción municipal. Ello por cuanto el impuesto de alumbrado público tiene como objeto imponible el servicio de alumbrado público y como hecho generador, el hecho de ser usuario potencial del servicio.
- ii) Que por tal motivo, resulten beneficiadas directa o indirectamente, de forma transitoria o permanente con el servicio de alumbrado público». (Subraya la Sala).

En cuanto a la base gravable del impuesto de alumbrado público, el Consejo de Estado⁴ ha señalado lo siguiente:

(...)

Y, en cuanto a la base gravable o aspecto cuantitativo del hecho gravado, la Sala en la sentencia a la que se ha referido, señaló: “Ahora bien, respecto del aspecto cuantitativo, la determinación de los costos reales del servicio y la redistribución entre los potenciales usuarios, en la práctica no es uniforme, dadas las dificultades que conlleva esa tarea por las particulares condiciones de las entidades territoriales. Por eso, mediante el Decreto 2424 de 2006, por el cual se regula la prestación del servicio de alumbrado público, el Gobierno nacional dispuso que le corresponde a la CREG establecer una metodología para la determinación de ‘los costos máximos’ que deberán aplicar los municipios o distritos, para remunerar a los prestadores del servicio, así como el uso de los activos vinculados al sistema de alumbrado público. “De ahí que la CREG, en reiterada doctrina, recuerde que ‘los municipios no pueden recuperar más de los usuarios que lo que paga por el servicio, incluida la expansión y el mantenimiento’, límite que fijó el parágrafo 2 del artículo 9 de la Resolución CREG 043 de 1995. En consecuencia, en tanto sean razonables y proporcionales las tarifas con respecto al costo que demanda prestar el servicio a la comunidad, no se vulnera el artículo 338 de la Carta Política”. Entonces, la normativa delimita este parámetro, en la medida en que dispone que los entes territoriales solo pueden recuperar de los usuarios el valor pagado por concepto de suministro, mantenimiento y expansión del servicio de alumbrado público. De otra parte, existen distintos métodos de determinación de la cuantía del hecho gravado y reglas para su medición. Al respecto la Sala precisó: “(...) la base gravable debe corresponder a la realidad que constituye el hecho generador, de manera que su regulación legal o territorial puede no contener una medición concreta, sino las reglas a partir de las cuales se dimensiona la cuantía de la obligación tributaria con la aplicación de indistintos métodos de determinación. A partir de esta noción, surgen los conceptos de base gravable normativa, como el conjunto de reglas legalmente establecidas para medir la intensidad de la realización del hecho generador, y base gravable fáctica, como la magnitud que expresa la intensidad de la realización en un supuesto dado. **“Los métodos de determinación que fijan la cuantía de los tributos y las reglas aplicables al objeto de medición, son los de estimación directa, que extrae la mayor cantidad de datos de la realidad para medir la capacidad económica; estimación objetiva, en el que se renuncia al parámetro exacto de realidad de forma que sus datos se sustituyen por otros contruados a partir de modelos, coeficientes, etc. para**

⁴ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01\(21216\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01(21216).pdf)

ciertos sectores, actividades u operaciones, de modo que la base resultará de la aplicación de esos índices, módulos o datos, normativamente establecidos; y, el método de determinación indirecta, aplicable cuando no se puede establecer la base gravable con los dos métodos anteriores, y frente al incumplimiento de los deberes formales del sujeto pasivo, tomándose éste como hecho indiciario a partir del cual se construye una realidad que el sujeto pasivo no ha querido dar a conocer

Observa el Despacho que la Resolución No. 123 de 2011 que determinaba los costos máximos para la prestación del servicio de alumbrado público, fue derogada por parte de la Comisión de Energía y Gas CREG en el artículo 45 de la Resolución No. 101 - 013 del 19 de mayo del año 2022, estableciendo la fórmula general para la prestación del servicio de alumbrado, así:

(...) FÓRMULA GENERAL DE COSTOS PARA LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO Y EL USO DE LOS ACTIVOS VINCULADOS AL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

ARTÍCULO 7. METODOLOGÍA PARA LA DETERMINACIÓN DE LOS COSTOS TOTALES Y POR ACTIVIDADES DEL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. *Los municipios y distritos aplicarán la metodología de costos para la prestación del servicio y el uso de los activos vinculados al Sistema de Alumbrado Público de la siguiente forma:*

$$CAP = CSEE + CINV + CAOM + COTR$$

Donde:

- CAP:** Costos máximos por la prestación del Servicio de Alumbrado Público en pesos correspondientes a la fecha de referencia.
- CSEE:** Costo del suministro de energía eléctrica para el Sistema de Alumbrado Público en pesos correspondientes a la fecha de referencia.
- CINV:** Costo de la Inversión del Sistema de Alumbrado Público en pesos correspondientes a la fecha de referencia.
- CAOM:** Costo de la actividad de AOM del Sistema de Alumbrado Público en pesos correspondientes a la fecha de referencia.
- COTR:** Costos asociados a otros costos de la prestación del servicio y el Sistema de Alumbrado Público, cuando estos se causen, en pesos correspondientes a la fecha de referencia.

CAPITULO III.

COSTO POR EL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADA AL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO.

ARTÍCULO 8. COSTO DEL SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA PARA EL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. *El costo máximo de suministro de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público se determinará de la siguiente forma:*

$$CSEE = \sum_{n=1}^2 (TEEn * CEE_n)$$

Donde:

- CSEE:** Valor costo del suministro de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público en pesos correspondientes a la fecha de referencia.
- TEEn:** Tarifa del suministro de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público en el nivel de tensión n en \$/kWh.
- CEE_n:** Consumo de energía eléctrica del Servicio de Alumbrado Público en el nivel de tensión n en kWh.
- n:** Nivel de tensión 1 o 2, según la Resolución CREG [015](#) de 2018 o aquellas que la modifiquen, adicionen o sustituyan.

ARTÍCULO 9. TARIFA DE SUMINISTRO DE ENERGÍA ELÉCTRICA DESTINADO AL SERVICIO DE ALUMBRADO PÚBLICO. *La tarifa de suministro de energía eléctrica para el Servicio de Alumbrado Público está sometida a un régimen de tarifas de libre negociación entre las empresas comercializadoras de energía eléctrica y los municipios o distritos que adquieran energía eléctrica con destino al alumbrado público.*

De conformidad con lo establecido en el artículo [29](#) de la Ley 1150 de 2007 y en el artículo [7](#) del decreto 943 de 2018, que modifica el artículo [2.2.3.6.1.5](#) del decreto 1073 de 2015, los municipios y distritos deberán celebrar contratos de suministro de energía con destino al alumbrado público, los cuales se registrarán por las leyes [142](#) y [143](#) y la regulación expedida por la CREG.

PARÁGRAFO. La tarifa correspondiente a las componentes de generación y comercialización de energía estarán sometidos a un régimen de libre negociación entre las empresas comercializadoras de energía eléctrica y los municipios y/o distritos que adquieran energía eléctrica con destino al alumbrado público. (...)

Pese a que el Municipio de Salazar de las Palmas no recorrió el traslado de la medida cautelar presentada por la Representante Legal de la EDS Salazar de las Palmas, al revisar los anexos allegados por la citada en la demanda, se encuentra el **Oficio No. INT-SAL-2023- 013 expedido el 21 de junio del año 2023 por parte del Interventor de Alumbrado Público R/L Proyectos de Ingeniería Deycon SAS dirigido a la Alcaldía del Municipio de Salazar de las Palmas con el fin de dar respuesta al derecho de petición interpuesto por la señora DIANA ISABEL ACEVEDO GALVIZ, en el cual indica lo siguiente:**

“(…)

- ✓ El servicio de alumbrado Público conforme al decreto 2424 de 2006 tiene la connotación o característica de ser un servicio Público no Domiciliario, entendiéndose con esto que su prestación no está condicionada a ser recibida en su domicilio o lugar de trabajo de forma directa.
- ✓ El alumbrado público se define como la iluminación de lugares abiertos a libre circulación peatonal y vehicular de la población dentro del perímetro urbano y rural de un municipio o Distrito, definición establecida conforme al decreto 2424 de

2006 artículo 2.

- ✓ Conforme la sentencia del concejo de estado 2014-00826 del 06 de noviembre de 2019, el Hecho generador del tributo y/o impuesto de alumbrado Público aplica cuando se es usuario potencial receptor del servicio de alumbrado público, entendido como toda persona natural o jurídica que forma parte de una colectividad, porque reside, tiene el domicilio o, al menos, un establecimiento físico en determinada jurisdicción municipal, sea en la zona urbana o rural y que se beneficia de manera directa o indirecta del servicio de alumbrado público. Dado lo anterior, se puede definir los sujetos pasivos del impuesto de alumbrado mediante la existencia de una cuenta como usuario del servicio público domiciliario de energía eléctrica, así mismo aplica para la propiedad, posesión, tenencia o uso de predios en determinada jurisdicción municipal toda vez que tiene relación ínsita con el hecho generador.
- ✓ El impuesto de alumbrado Público es facturado a los diferentes sujetos pasivos conforme las tarifas establecidas en los acuerdos municipales 024 de 2021 y 011 de 2022 clasificando el sujeto pasivo en régimen general asociando los siguientes sectores: Residenciales, comercial, industrial oficiales, provisionales, acueductos. Régimen Particular asociando actividades especiales: Energía, Telecomunicaciones, servicios financieros, juegos de Azar, petróleo y/o gas teniendo como hecho generador el beneficio por la prestación del servicio de Alumbrado Público.
- ✓ La base Gravable para el régimen general está constituida por el valor facturado a los usuarios por concepto de consumo de energía eléctrica teniendo en cuenta su capacidad socioeconómica reflejada en la estratificación del usuario. El periodo gravable del impuesto será mensual y es facturado mediante convenio con el comercializador del servicio de energía eléctrica en el municipio.
- ✓ Las tarifas establecidas se aplican conforme a los principios de equidad, eficiencia y progresividad, donde en este último se asocia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes contribuyentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen.

En mérito de lo expuesto anteriormente se da respuesta a cada una de las pretensiones en los siguientes términos:

1. Por favor indicar la norma nacional y territorial (Acuerdo Municipal), Estatuto de rentas o tributario del municipio (adjuntar copia), que aplicaron para la determinación del monto facturado por concepto de impuesto de Alumbrado Público.

Rta: El impuesto de alumbrado público en el municipio de Salazar de Las Palmas es facturado y recaudado a través de los acuerdos municipales 024 de 2021 y 011 de 2022. Se adjunta copia de los acuerdos municipales mencionados.

2. Por favor indicar los elementos del impuesto, entre esos la tarifa, sobre los que se basaron para liquidar el monto facturado.

Rta: Para el caso del usuario 1094058 se aplicó el acuerdo de 011 de 2022 clasificándolo como sujeto pasivo del impuesto dentro del régimen particular asociado a la actividad específica petróleo y/o Gas distribución y/o comercialización de combustible (gasolina, Diesel, gas vehicular, fuel oil y combustible) en estaciones de servicio. Tarifa de 1 SMMLV.

3. Por favor indicar los criterios técnicos y matemáticos para la determinación del monto facturado por alumbrado público.

Rta: La prestación del servicio de alumbrado Público involucra la realización de tres actividades principales las cuales son el suministro de energía, las tareas de operación y mantenimiento de las redes y equipos de iluminación ya sea por mantenimientos preventivos, correctivos y la Inversión dentro la cual se contempla la expansión del sistema y la modernización. El criterio técnico y matemático utilizado para la determinación del monto facturado corresponde al equilibrio entre el costo total de la prestación del servicio y la facturación y/o recaudo de impuesto distribuido de forma entre los diferentes sujetos pasivos del impuesto aplicando los principios de equidad, eficiencia y progresividad, donde en este último se asocia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes contribuyentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen.

4. Por favor indicar la formula o cálculo matemático con el que determinaron el valor a pagar por concepto de alumbrado Público.

Rta: Como se mencionó anteriormente, el valor a facturar y/o recaudar de impuesto corresponde al valor que permita sufragar el costo de la prestación del servicio de alumbrado público. El costo para la prestación del servicio de alumbrado público se determinó con base en la formulación indicada por la resolución CREG 123 de 2011, la cual establece la metodología para remunerar a los prestadores de servicio con el objeto de atender las actividades de inversión y administración operación y mantenimiento. Para la actividad de inversión se aclara que corresponde a la expansión y modernización del sistema. La modernización del municipio a la fecha se encuentra aplicada a más del 90% del total de los puntos lumínicos.

5. Por favor realizar las revisiones y verificaciones correspondientes sobre el monto facturado por concepto de alumbrado público, por posible error que se haya efectuado.

Rta: Revisada la tarifa aplicada no se evidenció error al valor facturado. Se grave como sujeto pasivo del impuesto de alumbrado Público dentro del régimen particular aplicando para la actividad específica petróleo y/o Gas distribución y/o comercialización de combustible (gasolina, Diesel, gas vehicular, fuel oil y combustible) en estaciones de servicio. Tarifa de 1 SMMLV.

6. Como consecuencia de lo anterior, se realice el ajuste pertinente, la reliquidación en la facturación, adoptando las medidas que haya lugar para efectuar las posibles devoluciones por cobros injustificados y/o excesivos en el servicio.

Rta: teniendo en cuenta que la tarifa esta aplicada correctamente en concordancia con el acuerdo municipal 011 de 2022 no es procedente realizar ajuste y/o reliquidación o devolución asociada a cobros injustificados. ”(Negritas del Despacho)

Del oficio anteriormente citado, se extraen cuáles fueron los criterios adoptados por el Concejo Municipal del Municipio de Salazar de las Palmas para expedir el Acuerdo No. 011 del año 2022, el cual se funda en el respeto de los principios de equidad, eficiencia y progresividad enlistados en el artículo 336 de la Constitución Política de Colombia.

Indica que la EDS Salazar de las Palmas es un sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público dentro del régimen particular asociado a su actividad específica petróleo y/o Gas distribución y/o comercialización de combustible (gasolina, Diesel, gas vehicular, fuel oil y combustible) en estaciones de servicio.

Se señaló que el criterio matemático y técnico utilizado para la determinación del monto facturado corresponde al equilibrio entre el costo total de la prestación del servicio y la facturación y/o recaudo de impuesto distribuido de forma entre los diferentes sujetos pasivos del impuesto aplicando los principios de equidad, eficiencia y progresividad, donde en este último se asocia al reparto de la carga tributaria entre los diferentes contribuyentes obligados a su pago, según la capacidad contributiva de que disponen, por lo que el valor a facturar y/o recaudar de impuesto corresponde al valor que permita sufragar el costo de la prestación del servicio de alumbrado público, el cual se determinó con base en la fórmula indicada por la Resolución CREG 123 de 2011, la cual establece la metodología para remunerar a los prestadores de servicio con el objeto de atender las actividades de inversión, administración operación y mantenimiento del servicio de alumbrado público, aclarando que esta inversión corresponde a la expansión y modernización del sistema de alumbrado público que debe aplicarse a más del 90% del total de los puntos lumínicos del municipio, según estudio realizado previo a la expedición del Acuerdo No. 011 de 2022.

Teniendo en cuenta todo lo anteriormente expuesto, precisa el Despacho que los entes territoriales están facultados por el Gobierno Nacional para adoptar a través de sus Concejos Municipales el impuesto de alumbrado público en su jurisdicción, por lo que en virtud de dichas facultades constitucionales y legales se expidió el Acuerdo No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”, cuyo objeto es: *establecer y adoptar los ingresos tributarios y no tributarios que se aplicarán en el Municipio de Salazar de las Palmas de Norte de Santander y las normas para su administración, determinación, discusión, control y recaudo, así como el régimen sancionatorio.* (...)

En su artículo 177, se señaló que: *La participación en plusvalía es independiente de otros gravámenes que se impongan a la propiedad inmueble y específicamente de la contribución de valorización que llegue a causarse por la realización de obras públicas, así como el impuesto autorizado por la Ley 97 de 1913, Ley 84 de 1915 y artículo 349 y siguientes de la Ley 1819 de 2016, tendrá las siguientes tarifas especiales según la generación del tributo:*

(...)

Petróleo Y/O Gas, Distribución y/o comercialización de combustible (gasolina, diesel, gas vehicular, fuel oil y biocombustible) en estaciones de servicio, tarifa 1 SMMLV. Almacenamiento, conducción, comercialización, distribución y/o explotación de petróleo, gas o sus derivados por oleoductos y/o gasoductos que atraviesen la jurisdicción del municipio de Salazar de las Palmas (que atraviesen predios o estén situados en la jurisdicción rural o urbana) tarifa 2 SMMLV.

PARÁGRAFO 1: Establézcase un régimen particular de sujetos pasivos del impuesto de alumbrado público con las siguientes actividades específicas (comunicaciones, vías, petróleo y/o gas, residuos sólidos, servicios financieros y de cambio, transportes, juegos de azar, otras categorías y un régimen especial de (energía, minería y construcción) en la jurisdicción rural o urbana del Municipio de Salazar de las Palmas a quienes se les determinara el tributo en salarios mínimos mensuales legales vigentes (SMMLV). (...)

Del citado artículo se extrae que el sujeto pasivo del impuesto de alumbrado público es el Municipio de Salazar de las Palmas, atendiendo a la autorización emanada del legislativo.

En cuanto al sujeto pasivo, sobre el cual recae la obligación – *cualquier miembro de la población* - es la EDS de Salazar de las Palmas, quien se beneficia potencialmente del servicio de alumbrado público para el desarrollo de sus actividades, las cuales dicho sea de paso realiza en la jurisdicción del Municipio de Salazar de las Palmas.

Respecto al hecho generador, observa el Despacho que el Establecimiento “EDS de Salazar de las Palmas” se encuentra ubicado en el Municipio de Salazar de las Palmas en el que presta el servicio de distribución y/o comercialización de combustible, motivo por el cual resulta beneficiado directo y permanente del servicio de alumbrado público, lo cual en palabras del Consejo de Estado es un referente idóneo para establecer la ocurrencia del hecho generador⁵.

En cuanto a la base gravable, se tiene que la misma está constituida por el valor facturado a los usuarios por concepto de consumo de energía eléctrica teniendo en cuenta su capacidad socioeconómica reflejada en la estratificación de la “Estación de Servicio Salazar de las Palmas”, cuyo periodo de facturación es mensual en convenio con el comercializador del servicio de energía que para el caso concreto lo es la EMPRESA CENTRALES ELECTRICAS DEL NORTE DE SANTANDER - CENS, lo cual en sentir del Consejo de Estado “*es un criterio válido de cuantificación del hecho gravado, en tanto garantizan que el tributo atienda a la capacidad económica de cada contribuyente, según el sector o clasificación al que corresponda*”.⁶

De las pruebas allegadas con la demanda, advierte el Despacho que las tarifas correspondientes al sector comercial fueron fijadas mediante Acuerdo No. 024 del año 2021, el cual no es objeto de discusión.

Se resalta igualmente que para la expedición del Artículo 177 del Acuerdo No. 011 del año 2022, el Concejo Municipal del Municipio de Salazar de las Palmas tuvo en cuenta el Estudio Técnico Financiero para Estructurar las Tarifas del Impuesto de Alumbrado Público elaborado en junio del año 2021 por parte del Municipio de Salazar de las Palmas en cual se señalan detalladamente las fórmulas matemáticas desarrolladas por el Municipio de Salazar de las Palmas para establecer dichas tarifas, las cuales son las indicadas por la Comisión de Regulación de Energía y Gas.

De igual manera, se observa que la EDS Salazar de las Palmas no es el único establecimiento gravado con el impuesto de alumbrado público, pues dicho

⁵ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01\(21216\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01(21216).pdf)

⁶ [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01\(21216\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/172/S4/23001-23-31-000-2011-00553-01(21216).pdf)

impuesto también se extiende a otros establecimientos comerciales que desempeñan sus labores en el Municipio de Salazar de las Palmas.

Ahora, en cuanto al argumento expuesto por la EDS de Salazar de las Palmas en la demanda, consistente en que el establecimiento no había iniciado sus labores en el Municipio de Salazar de las Palmas al momento de la expedición del Acuerdo No. 011 de 2022, no se tiene prueba en el plenario, sin embargo, en gracia de discusión, en lo que tiene que ver con la aplicación de la ley tributaria, el artículo 363 de la Constitución Política de Colombia señala que estas no se aplicaran con retroactividad, lo que significa que serán aplicadas desde el momento mismo de su expedición, las cuales estarán vigentes hasta tanto no sean revocadas, modificadas y/o adicionadas por leyes posteriores, por lo que este argumento tampoco resulta válido para suspender los efectos del citado acuerdo.

Por todo lo expuesto, concluye el Despacho que de la confrontación del Acuerdo No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 con las normas en que debía fundarse, no se evidencia violación de las mismas, como tampoco a las normas constitucionales, motivo por el cual esta instancia negará la medida precautelativa y continuará con el trámite del proceso, no obstante lo anterior, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 229 de la Ley 1437 del año 2011, la decisión que aquí se adopta no constituye prejuzgamiento.

En mérito de lo anteriormente expuesto, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Cúcuta,

RESUELVE

PRIMERO: NIÉGUESE la solicitud de medida cautelar solicitada por la accionante señora **DIANA ISABEL ACEVEDO GALVIS – REPRESENTANTE LEGAL DE LA ESTACIÓN DE SERVICIO DE SALAZAR DE LAS PALMAS**, mediante apoderado, consistente en que se suspenda provisionalmente **el Parágrafo 1° del artículo 177 del Acuerdo Municipal No. 011 del 22 de diciembre del año 2022 “Por medio del cual se expide el Código de Rentas Municipales del Municipio de Salazar de las Palmas”**, expedido por el Concejo Municipal del Municipio de Salazar de las Palmas, por lo expuesto en la parte motiva del presente proveído.

SEGUNDO: NOTIFIQUESE la presente decisión de acuerdo con lo previsto en el artículo 201 de la Ley 1437 de 2011.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

SONIA LUCIA CRUZ RODRÍGUEZ

Juez



**JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE CÚCUTA**

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia de fecha 13 de diciembre del año 2023, hoy 14 de diciembre del año 2023 a las 08:00 a.m., Nº 62

Secretario

Firmado Por:
Sonia Lucia Cruz Rodriguez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
7
Cucuta - N. De Santander

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: **168fdd915c5e709c48f19fcd1fdbfb2703dc57a6cd46ebfb16df7a67a4bd5a3b**
Documento generado en 13/12/2023 03:48:30 PM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>