



República de Colombia
Rama Judicial del Poder Público
Juzgado Cuarto Administrativo Oral de Sincelejo

Carrera 18 N° 20–34, Tercer Piso, Edificio Guerra, Tel. N°: (5) 2754780, Ext. 2066

Sincelejo, dieciséis (16) de octubre de dos mil catorce (2014)

NULIDAD

RADICACIÓN No. **70001-33-33-004-2014-00040-00**

DEMANDANTE: **ANA MARÍA BUILES RESTREPO**

DEMANDADO: **MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ**

1. ASUNTO A TRATAR

Procede el Despacho a resolver la solicitud de SUSPENSIÓN PROVISIONAL de los actos acusados, expedidos por el Concejo Municipal de Santiago de Tolú, solicitada por la parte demandante.

2. ANTECEDENTES

2.1. SOLICITUD PRESENTADA

La señora Ana María Builes Restrepo, actuando en nombre propio, presentó demanda en ejercicio del medio de control de nulidad, tendiente a obtener previa suspensión provisional, la declaratoria de nulidad del parágrafo 1 del artículo 24 del Acuerdo 08 del 26 de diciembre de 2003, "*POR EL CUAL SE EXPIDE EL ESTATUTO DE RENTAS EN EL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ*"; y de los parágrafos 1 y 8 del artículo 3 del Acuerdo No. 011 del 21 de diciembre de 2007 "*POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICAN ALGUNOS ARTÍCULOS DEL ESTATUTO DE RENTAS DEL MUNICIPIO DE SANTIAGO DE TOLÚ*" "*ARTÍCULO N° 008 DEL 26 DE DICIEMBRE DE 2003*".

Con la demanda, la actora solicita la suspensión provisional de los efectos de las anteriores disposiciones normativas, por considerar que viola los artículos 1, 95.9, 287, 313.4 de la Constitución Política, artículo 683 del Estatuto Tributario, artículo 4 de la Ley 44 de 1990 y artículo 23 de la Ley 1450 de 2011.

Señala que con los párrafos acusados, al sustentarse en una modalidad de tarifa no prevista por el legislador y creando una nueva categoría para el pago del impuesto predial, están haciendo más gravosa la contribución de los sujetos pasivos, generando un enriquecimiento sin causa a favor del municipio.

Agrega que los Acuerdos no han sido publicados, lo que está generando un daño a los habitantes del municipio por incurrir en erogaciones que son ilegales y carecen de obligatoriedad para los particulares.

3. TRÁMITE PROCESAL

3.1. ADMISIÓN Y TRASLADO

La demanda fue admitida mediante auto de la fecha 11 de agosto de 2014 y en proveído de la misma data, se ordenó correr traslado a la parte demanda, Municipio de Santiago, conforme lo ordena el artículo 233, inciso 2° del C.P.A.C.A., por el término de cinco (5) días para que se pronunciara sobre la solicitud de la medida cautelar elevada en la demanda.

3.2. CONTESTACIÓN PARTE DEMANDADA

Por intermedio de apoderada, el Municipio de Santiago de Tolú resalta que el artículo 24 del Acuerdo 008 de 2003 fue modificado por el artículo 3 del Acuerdo No. 011 del 21 de diciembre de 2011, razón por la cual considera que el análisis de legalidad debe realizarse con respecto a esta última disposición.

Agrega que la solicitud sólo se limita a pretender la suspensión de las disposición citada, sin ahondar en mayores consideraciones por su parte, afirma que no se indicaron los motivos por los cuales resulta procedente tal solicitud, pues solo se limita a afirmar, sin probar y sin sustento alguno que se ha creado una modalidad de tarifa nueva no creada por el legislador y el presunto enriquecimiento sin justa causa por parte del municipio, por el cobro de una tarifa diferente a las legales.

Anota que uno de los requisitos que se exige dentro del escrito de suspensión provisional es indicar en forma precisa las disposiciones que se entienden



infringidas y en qué manera se han infringido, carga que en su parecer no fue cumplida por la actora, sin que además aportara suficientes elementos que respalden tal vulneración.

Además de lo anterior, sostiene que el Concejo Municipal de Santiago de Tolú al momento de proferir el Acuerdo cuestionado, no vulneró disposiciones de rango constitucional o legal y que la tarifa del impuesto predial, es razonable y proporcional.

Por último señala que en cuanto a la presunta no publicidad de los actos demandados, se tiene que los mismos fueron publicados en su oportunidad, y que la no publicidad es predicable a la inoponibilidad o exigibilidad del acto (eficacia), no a su legalidad.

4. CONSIDERACIONES

4.1. FUNDAMENTOS DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL

La suspensión provisional, es una medida cautelar prevista en el artículo 230, numeral 3, del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, cuya finalidad es precisamente, impedir que la entidad continúe aplicándolo, es decir que el acto administrativo pierde su fuerza ejecutoria, tal como lo prevé el numeral 1 del artículo 91 ibídem, dichos efectos perduran hasta que se resuelva definitivamente sobre la legalidad o se levante la medida.

Por su parte, el inciso 1º del artículo 231 de dicho Código establece que cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, el juez está facultado para suspender temporalmente sus efectos, 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.

Esto representa variación significativa en la regulación de la figura de la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo acusado, pues la norma da apertura y autoriza al juez administrativo para que con el fin de verificar una presunta violación de la normativa alegada, puede: (i) realizar una

análisis entre el acto y las normas invocadas como transgredidas o; (ii) puede estudiar las pruebas allegadas con la solicitud.

En este punto esencial es donde radica la innovación de la regulación en el CPACA de esta institución de la suspensión provisional, pues en el 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 anterior, 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.

Ahora bien, no obstante que 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 2º inciso del artículo 229 del CPACA (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, de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.¹

4.2. CASO CONCRETO

¹ CONSEJO DE ESTADO, Sección Quinta, auto de 13 de septiembre de 2012, Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia. Radicación 11001-03-28-000-2012-00042-00



Hecho el recuento anterior, procederá el Despacho a determinar, de acuerdo al material probatorio arrimado al expediente y a la normatividad legal invocada como violada, si en el caso concreto es procedente decretar la suspensión provisional de los actos acusados.

En el caso bajo examen, las disposiciones acusadas son:

- Parágrafo 1 del artículo 24 del Acuerdo 08 del 26 de diciembre de 2003, **“Por el cual se expide el estatuto de rentas en el municipio de Santiago de Tolú”**, el cual establece:

ARTICULO 24: TARIFAS. *Las tarifas del impuesto Predial Unificado en el Municipio serán diferentes y progresivas de acuerdo con el rango del avalúo y se aplicaran de las siguientes formas.*

PREDIOS RURALES

(...)

PREDIOS URBANOS

(...)

PARÁGRAFO 1: Se considera predio edificado cuando no menos del 30% del área total del lote se encuentra construido. En caso contrario el predio se considera urbanizado no edificado. Si el predio tiene uso institucional, se considera como tal para efectos de la aplicación de la tarifa respectiva.

- Los parágrafos 1 y 8 del artículo 3 del Acuerdo No. 011 del 21 de diciembre de 2007, **“Por medio del cual se modifican algunos artículos del estatuto de rentas del municipio de Santiago de Tolú “Artículo N° 008 del 26 de diciembre de 2003”**, que disponen:

ARTÍCULO 3º *El artículo 24 del Acuerdo N° 088 del 2003, quedará de la siguiente manera: TARIFAS. Las Tarifas del Impuesto Predial Unificado en el Municipio de Santiago de Tolú, serán fijadas por el Concejo Municipal y oscilará entre el 1 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo, serán diferenciales y progresivas de acuerdo con el rango del avalúo, la estratificación socio-económica y se aplicara de la siguiente forma:*

PREDIOS RURALES

(...)

PREDIOS URBANOS

(...)

PARAGRAFO 1. Se considera Predio Urbano Edificado cuando no menos del 10% del área total del lote se encuentra construido. Para la aplicación de la tarifa, se tendrá en cuenta la estratificación y el rango del avalúo catastral. En caso contrario el predio se considera urbanizado no edificado.

(...)

PARAGRAFO 8. Los predios urbanizables no edificados tendrán una tarifa general del 20 x 1000 (Veinte por mil) hasta tanto la Secretaría de Planeación Municipal prepare la Estratificación ajustada.

La actora sostiene que al expedirse las anteriores disposiciones normativas, se infringe los artículos 1, 95 numeral 9, 287, 313 numeral 4 de la Constitución Política, 683 del Estatuto Tributario, 4 de la Ley 44 de 1990 y 23 de la Ley 1450 de 2011.

Al respecto, las normas citadas, son del siguiente tenor:

- Artículo 1 de la Constitución Política:

Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general.

- Numeral 9, artículo 95 de la Constitución Política:

La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades.

9. Contribuir al financiamiento de los gastos e inversiones del Estado dentro de conceptos de justicia y equidad.

- Artículo 287 de la Constitución Política:

Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1. Gobernarse por autoridades propias.

2. Ejercer las competencias que les correspondan.

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4. Participar en las rentas nacionales.

- Numeral 4, artículo 313 de la Constitución Política:

Corresponde a los concejos:

4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.

- Artículo 683 del Estatuto Tributario:

Los funcionarios públicos, con atribuciones y deberes que cumplir en relación con la liquidación y recaudo de los impuestos nacionales, deberán tener siempre por norma en el ejercicio de sus actividades que son servidores públicos, que la aplicación recta



de las leyes deberá estar presidida por un relevante espíritu de justicia, y que el Estado no aspira a que al contribuyente se le exija más de aquello con lo que la misma ley ha querido que coadyuve a las cargas públicas de la Nación.

- Artículo 4 de la Ley 44 de 1990, modificado por el art. 23 de la Ley 1450 de 2011:

La tarifa del impuesto predial unificado, a que se refiere la presente ley, será fijada por los respectivos Concejos municipales y distritales y oscilará entre el 5 por mil y el 16 por mil del respectivo avalúo.

Las tarifas deberán establecerse en cada municipio o distrito de manera diferencial y progresivo, teniendo en cuenta factores tales como:

- 1. Los estratos socioeconómicos.*
- 2. Los usos del suelo en el sector urbano.*
- 3. La antigüedad de la formación o actualización del Catastro.*
- 4. El rango de área.*
- 5. Avalúo Catastral.*

A la propiedad inmueble urbana con destino económico habitacional o rural con destino económico agropecuario estrato 1, 2 y 3 y cuyo precio sea inferior a ciento treinta y cinco salarios mínimos mensuales legales vigentes (135 smmlmv), se le aplicará las tarifas que establezca el respectivo Concejo Municipal o Distrital a partir del 2012 entre el 1 por mil y el 16 por mil.

El incremento de la tarifa se aplicará a partir del año 2012 de la siguiente manera: Para el 2012 el mínimo será el 3 por mil, en el 2013 el 4 por mil y en el 2014 el 5 por mil. Sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior para los estratos 1, 2 y 3.

A partir del año en el cual entren en aplicación las modificaciones de las tarifas, el cobro total del impuesto predial unificado resultante con base en ellas, no podrá exceder del 25% del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, excepto en los casos que corresponda a cambios de los elementos físicos o económicos que se identifique en los procesos de actualización del catastro.

Las tarifas aplicables a los terrenos urbanizables no urbanizados teniendo en cuenta lo estatuido por la ley 09 de 1989, y a los urbanizados no edificados, podrán ser superiores al límite señalado en el primer inciso de este artículo, sin que excedan del 33 por mil.

Parágrafo 1°. Para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 24 de la Ley 44 de 1990, modificado por el artículo 184 de la Ley 223 de 1995, la tarifa aplicable para resguardos indígenas será la resultante del promedio ponderado de las tarifas definidas para los demás predios del respectivo municipio o distrito, según la metodología que expida el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC.

Parágrafo 2°. Todo bien de uso público será excluido del impuesto predial, salvo aquellos que se encuentren expresamente gravados por la Ley".

La actora solicita que se suspendan provisionalmente los efectos de los parágrafos acusados porque definen como predio urbanizado no edificado, aquellos en los cuales menos del 10% del área total del lote se encuentra construido.

La normativa constitucional, artículos 1º, 287-3, 300-4, 313-4 y 338, reconoce a los entes territoriales su autonomía tributaria, en virtud de la cual pueden definir directamente los elementos esenciales del gravamen autorizado por el legislador, atendiendo los parámetros fijados, en los casos en que así lo haya hecho.

El impuesto predial unificado, éste tiene su desarrollo legal en la Ley 44 de 1990 y es un tributo municipal que grava la propiedad inmueble o su posesión, bien sea en áreas urbanas, rurales o suburbanas.

El artículo 4 de la mencionada Ley, modificado por el artículo 23 de la Ley 1450 de 2011 establece, en primer lugar, que corresponde a los concejos municipales fijar la tarifa del impuesto predial unificado, que la fijación de la tarifa debe atender los criterios del estratos socioeconómicos, usos del suelo en el sector urbano, la antigüedad de la formación o actualización del Catastro, el rango de área y el Avalúo Catastral, y señala que, tratándose de predios urbanizables no urbanizados, y de los predios urbanizados no edificados, se podría fijar tarifas que sobrepasen el límite establecido del 16 por mil, sin que excedan del 33 por mil.

Al entrar a comparar los actos acusados con las normas que invoca la accionante como violadas, el Despacho advierte que las últimas no definen de manera expresa que se entiende por predio urbanizado no edificado, lo cual da pie a entender que esta definición debe ser buscada en otras fuentes como la doctrina y la jurisprudencia para efectos de determinar que se entiende predio urbanizado no edificado.

Ahora bien, es de aclarar que aunque la actora pretende la comparación de los actos acusados con los pronunciamientos del Consejo de Estado, esto no es posible en este estado del proceso, sino que debe ser objeto de apreciación en la decisión final, pues la norma procedimental exige hacer la comparación solo con respecto a las normas violadas, no ostentando la jurisprudencia dicha calidad.

Por otro lado, frente al argumento que los acuerdos demandado no han sido publicados, este pedimento se basa en el certificado expedido por el Secretario



General del Concejo Municipal de Santiago de Tolú², en el cual consta que no se ha podido localizar los documentos de publicación, no que dichos acuerdos no haya sido publicados. Para el Despacho, lo anterior no genera certeza probatoria, pues la certificación en si misma abre la posibilidad de diferentes supuestos y genera dudas. Por lo anterior se negará la suspensión provisional por este supuesto también.

En ese sentido al ser confrontados los actos demandados con las normas superiores invocadas y analizadas las pruebas que se allegan con la solicitud se negará la suspensión provisional.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Cuarto Administrativo del Circuito de Sincelejo,

RESUELVE

ÚNICO: NIÉGUESE la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por la Demandante, por las razones expuestas en la parte motiva.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

JOSÉ DAVID DÍAZ VERGARA

Juez

JUZGADO CUARTO ADMINISTRATIVO ORAL DE SINCELEJO

NOTIFICACIÓN POR ESTADO ELECTRÓNICO

La anterior providencia se notifica por estado electrónico No. _____.
De hoy, _____, a las 8:00 a.m.

MARÍA PATRICIA GÓMEZ SALAZAR
Secretaria

² Folio 21 del C. Principal.