



JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO
Medellín, dieciséis (16) de noviembre de dos mil veintiuno (2021)

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

Procede el despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por el apoderado de la parte demandante.

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La parte demandante como medida cautelar solicita suspender provisionalmente el acto administrativo **Resolución N° 201950085663 del 4 de septiembre de 2019** mediante la cual se determina el monto para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por construcción de equipamiento, y las resoluciones que resolvieron los recursos interpuestos.

Para argumentar su solicitud se limitó a señalar que “...*la demandada continuó el proceso administrativo de cobro sin haberse resuelto lo discutido en este litigio*”.

PRONUNCIAMIENTO A LA MEDIDA CAUTELAR

Dentro del término de traslado la entidad demandada no emitió pronunciamiento.

CONSIDERACIONES

El artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, respecto del decreto de medidas cautelares indica que en los procesos declarativos adelantados ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa, es posible decretar las medidas cautelares que se estimen necesarias para proteger y garantizar, de forma provisional el objeto del proceso y para que los efectos de la sentencia no se hagan nugatorios. Indica la citada norma en su tenor literal:

“ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. *En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, 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, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.*

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(..)”

De igual forma, el artículo 230 del CPACA establece que las medidas cautelares pueden ser de contenido preventivo, conservativo, anticipativo o de suspensión, y

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

que tales medidas sólo podrán ser decretadas siempre y cuando las mismas tengan relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda, para lo cual se podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

“ARTÍCULO 230. CONTENIDO Y ALCANCE DE LAS MEDIDAS CAUTELARES.

Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

1. *Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
2. *Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
3. *Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
4. *Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
5. *Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.*

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.”

En cuanto a los requisitos para decretar las medidas cautelares, se establecen, los siguientes de conformidad con el artículo 231 ibídem:

“ARTÍCULO 231. REQUISITOS PARA DECRETAR LAS MEDIDAS CAUTELARES. *Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.*

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

1. *Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.*
2. *Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
3. *Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir mediante un juicio de*

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.

4. *Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:*
- Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o*
 - Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.”*

El Consejo de Estado mediante providencia del 7 de febrero de 2019¹, señaló que de las normas citadas se pueden clasificar en distintas categorías los requisitos de procedencia de las medidas cautelares en:

- De índole formal.
- De índole material.
- Específicos.

En dicha providencia se esquematizaron los requisitos en dos cuadros, el primero corresponde a los requisitos de índole formal y material, y el segundo a los requisitos específicos:

“Primer Cuadro. Requisitos de procedencia, generales o comunes, de índole formal y de índole material, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES		
REQUISITOS DE PROCEDENCIA GENERALES O COMUNES	DE ÍNDOLE FORMAL	Debe tratarse de procesos declarativos o en los que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos que conoce la jurisdicción de lo contencioso administrativo (artículo 229, Ley 1437 de 2011)
		Debe existir solicitud de parte ² debidamente sustentada en el texto de la demanda o en escrito separado, excepto en los casos de los procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de derechos e intereses colectivos donde opera de oficio (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
	DE ÍNDOLE MATERIAL	La medida cautelar solicitada debe ser necesaria para proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia (artículo 229, Ley 1437 de 2011).
		La medida cautelar solicitada debe tener relación directa y necesaria entre la medida a decretar y las pretensiones de la demanda (artículo 230, Ley 1437 de 2011).

Segundo cuadro. Requisitos de procedencia específicos, para decretar medidas cautelares, en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

REQUISITOS PARA EL DECRETO DE LAS MEDIDAS CAUTELARES			
		Si la demanda tiene únicamente la pretensión de nulidad	a) tras confrontar el acto demandado con estas

¹ Consejo De Estado, Sección Segunda, Subsección “B”. Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisset Ibarra Vélez. Auto de 7 de febrero de 2019. Expediente N°: 05001 23 33 000 2018 00976 01. N° interno: 5418-2018. Demandante: Colpensiones. Demandado: Mercedes Judith Zuluaga Londoño y UGPP.

² De conformidad con el párrafo del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, las únicas medidas que pueden ser declaradas de oficio por el juez son las “medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo”.

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

REQUISITOS DE PROCEDENCIA ESPECÍFICOS	SUSPENSIÓN PROVISIONAL	del acto administrativo, se debe verificar que exista una violación de las normas superiores invocadas, la cual puede surgir:	b) tras confrontar, las normas superiores invocadas, con las pruebas.	
		Si la demanda además de la nulidad del acto administrativo pretende el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios.	Además de verificarse que exista una violación de las normas superiores invocadas debe probarse al menos sumariamente la existencia de los perjuicios (artículo 231, inciso 2°, Ley 1437 de 2011).	
	Si se pretenden otras medidas cautelares diferentes a la de suspensión de los efectos del acto administrativo demandado, deben concurrir los siguientes requisitos:	a) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho;		
		b) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente la titularidad del derecho o de los derechos invocados;		
		c) Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla; y		
		d) Que, al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable o que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse los efectos de la sentencia serían nugatorios (artículo 231, inciso 3°, numerales 1° a 4°, Ley 1437 de 2011).		

De modo tal que al momento de determinar si es procedente o no el decreto de una medida cautelar corresponde estudiar en debida forma el cumplimiento de los requisitos que se determinan en las diferentes categorías.

CASO CONCRETO

En el presente caso la parte demandante solicita como medida cautelar la suspensión del acto administrativo **resolución no. 201950085663 del 4 de septiembre de 2019**, por medio de la cual se determina el monto para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de Cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por construcción de equipamiento a la señora Orfa Oliva Vargas de Giraldo, toda vez que la demandada continuó el proceso administrativo de cobro sin haberse resuelto lo discutido en este litigio.

Problema Jurídico: Consiste en determinar si es procedente suspender provisionalmente los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las resoluciones **201950085663 del 4 de septiembre de 2019** “por medio de la cual, se determina el monto para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por construcción de equipamiento” así como los que resolvieran los recursos de reposición y apelación, confirmando la decisión inicial, los cuales hacen las veces de título ejecutivo para el cobro coactivo iniciado por la entidad demandada.

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

El Decreto 2268 de 2014 *Por medio del cual se actualiza el Reglamento Interno del Recaudo de Cartera del Municipio de Medellín*, en su artículo 12 señala que la etapa coactiva del recaudo de cartera se adelantará de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional³.

Por su parte, el Decreto 624 de 1989⁴ y las Leyes 383 de 1997, 488 de 1998 y 863 de 2003, por el cual se expide el Estatuto Tributario de los impuestos administrados por la Dirección General de Impuesto Nacionales, señala en su artículo 829, frente a la ejecutoria de los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo, lo siguiente:

Artículo 829. Ejecutoria de los actos. Se entienden ejecutoriados los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo:

1. *Cuando contra ellos no proceda recurso alguno.*
2. *Cuando vencido el término para interponer los recursos, no se hayan interpuesto o no se presenten en debida forma.*
3. *Cuando se renuncie expresamente a los recursos o se desista de ellos, y*
4. *Cuando los recursos interpuestos en la vía gubernativa o las acciones de restablecimiento del derecho o de revisión de impuestos se hayan decidido en forma definitiva, según el caso.*

(...)

El Consejo de Estado ha indicado que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra el acto administrativo que sirve de fundamento al cobro coactivo, impide que ese acto adquiera fuerza ejecutoria, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva, la respectiva demanda⁵.

1. *En concordancia con dicha norma, el numeral 5° del artículo 831 E.T. dispone que contra el mandamiento de pago procede la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho o de proceso de revisión de impuestos, ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo“. Lo anterior, se repite, porque es necesario que el acto administrativo alcance firmeza. Sólo así pueden ser ejecutados y dan fe de la existencia de una obligación actualmente exigible al deudor.*

Naturalmente que la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho debe ser contra el acto administrativo que determina la obligación a cargo del contribuyente y que, a su vez, le sirve a la administración de título ejecutivo.

³ **Decreto 2268 de 2014**

Artículo 12°. Etapa coactiva del recaudo de cartera.

Esta etapa se adelantará de conformidad con el procedimiento establecido en el Estatuto Tributario Nacional, así como, a las remisiones normativas que en él se establezcan.

Adicionalmente, para el recaudo de la cartera, se deberá tener en cuenta lo señalado en los artículos 5°, 8°, 9° y 17 de la Ley 1066 de 2006.

La gestión coactiva a cargo del Municipio de Medellín deberá iniciarse una vez agotada la etapa persuasiva y con antelación suficiente a la ocurrencia de la prescripción de la acción de cobro.

⁴ Modificado por el Decreto Nacional 3258 de 2002

⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero ponente: Dr. Jorge Octavio Ramírez Ramírez, 4 de octubre de 2018. Radicación número: 50001-23-31-000-2012-00103-02 (23454)

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

2. De acuerdo con lo expuesto por la Sección, esta excepción se acredita por regla general con la admisión de la demanda, pues en este momento se verifica que la misma ha reunido todos los requisitos de ley para que sea conocida por el juez, y, además, se traba la relación jurídico - procesal entre las partes⁶.

(...)

7. Pero tal afirmación no puede tomarse en términos absolutos, atendiendo la razón de ser de la excepción, que tiene relación con la fuerza ejecutoria de los actos de liquidación, en todo caso, el ejecutado puede interponer la excepción con fundamento en el hecho de haber presentado la demanda ante la jurisdicción y si conforme con el artículo 833 del Estatuto Tributario, se prueba que ella ha sido admitida se debe declarar y ordenar la terminación del procedimiento de cobro coactivo y el levantamiento de las medidas cautelares cuando se hubieren decretado, **aspecto que puede examinar el juez administrativo al momento de pronunciarse sobre la validez de los actos de cobro.**

Todo, porque la terminación del procedimiento de cobro coactivo surge de la falta de firmeza del título ejecutivo que solo se logra cuando la demanda se haya decidido definitivamente, de acuerdo con el artículo 829.4 del Estatuto Tributario, ya que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho impide la ejecutoriedad del acto administrativo demandado. Si la misma no prospera la Administración puede iniciar el proceso de cobro coactivo contra el demandante expidiendo un nuevo mandamiento de pago.

-Subrayas y negritas intencionales-

La anterior cita deja ver los supuestos en que los actos soporte del cobro coactivo pueden encontrarse ejecutoriados. En el caso concreto, el numeral 4º del art. 829 ET prescribe que quedan ejecutoriados cuando: **a)** se trata de actos administrativos susceptibles de los recursos de la vía administrativa y estos hubieren sido interpuestos en oportunidad. Según esta regla, el acto administrativo que sirve de título ejecutivo queda ejecutoriado una vez la entidad oficial decida los recursos interpuestos, y **b)** los actos administrativos que sirvieron de título ejecutivo fueron demandados ante la jurisdicción para obtener la declaratoria de nulidad y el restablecimiento. En estos casos, se entenderán ejecutoriados una vez sea proferida la decisión judicial definitiva.

Por lo anterior, la acción de nulidad y restablecimiento del derecho instaurada contra los actos administrativos que sirven de fundamento al cobro coactivo, **impide que ese acto adquiera fuerza ejecutoria**, la cual solo se logra en el momento en que la jurisdicción decida, de manera definitiva la respectiva demanda.

Por su parte en el título VIII del Estatuto Tributario, relativo al *cobro coactivo*, el artículo 837 señala en su parágrafo, lo siguiente:

Artículo 837. MEDIDAS PREVENTIVAS. Previa o simultáneamente con el mandamiento de pago, el funcionario podrá decretar el embargo y secuestro preventivo de los bienes del deudor que se hayan establecido como de su propiedad.

(...)

⁶ En ese sentido se pronunció esta Sala mediante sentencia del 11 de julio de 2013, expediente 470012331000200800196 01 (18216).

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

Parágrafo. Modificado por el art. 85, Ley 6 de 1992 Cuando se hubieren decretado medidas preventivas y el deudor demuestre que se ha admitido demanda y que ésta se encuentra pendiente de fallo ante la jurisdicción contencioso administrativo, se ordenará levantarlas.

Con la anterior transcripción queda claro que la interposición de una demanda en donde se esté controvirtiendo el acto administrativo que sirve de título para iniciar el proceso por cobro coactivo, es suficiente para que se levanten las medidas que se hayan impuesto sobre los bienes del deudor.

De igual forma, queda claro que en el proceso de cobro coactivo se faculta a los ejecutados para que una vez se libre mandamiento de pago se eleve la excepción de “interposición de demandas de restablecimiento del derecho ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo”, dispuesta en el numeral 5º del artículo 831 ibídem, y en el caso de que se acredite esta excepción la entidad ejecutante debe terminar el proceso que se sigue por cobro coactivo, no el Juez de lo Contencioso Administrativo (artículo 837 ibíd.), salvo en el evento que se demande la nulidad del acto administrativo que siguió adelante con la ejecución (art. 101 Ley 1437/2011).

Es por lo anterior que fuerza concluir que **este Juzgado** no puede acceder a la solicitud de medida cautelar elevada por el apoderado de la parte demandante, pues de conformidad con el art. 837 del ET, debe proceder a demostrar ante **el Funcionario que adelanta el proceso de cobro coactivo,** que está en curso un proceso de nulidad y restablecimiento del derecho donde se solicitó la nulidad de los actos administrativos contenidos en las resoluciones **201950085663 del 4 de septiembre de 2019** “por medio de la cual, se determina el monto para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por construcción de equipamiento” así como los que resolvieron los recursos de reposición y apelación, confirmando la decisión inicial, los cuales hacen las veces de título ejecutivo para el cobro coactivo iniciado por la entidad demandada, demanda que fue admitida, para que sea dicho funcionario quien proceda a suspender el proceso de cobro coactivo.

En atención a lo expuesto, el **JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE MEDELLÍN,**

RESUELVE

NEGAR la solicitud de suspensión provisional de la Resolución N°201950085663 del 4 de septiembre de 2019 mediante la cual se determina el monto para la compensación en dinero de las obligaciones urbanísticas por concepto de cesión de suelo para zonas verdes recreacionales y equipamiento y por construcción de equipamiento, y las que resolvieron los recursos interpuestos.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

LEIDY DIANA HOLGUÍN GARCÍA
JUEZ

Expediente:	05001 33 33 014 2020 00193 00
Medio de control:	Nulidad y Restablecimiento del Derecho
Demandante:	Orfa Oliva Vargas de Giraldo
Demandado:	Municipio de Medellín
Asunto:	Resuelve solicitud de medida de suspensión provisional

NOTIFICACIÓN POR ESTADOS
JUZGADO CATORCE ADMINISTRATIVO ORAL DE MEDELLÍN
Certifico: en la fecha se notificó por **ESTADOS ELECTRÓNICOS** el auto anterior.
Medellín, 17 DE NOVIEMBRE DE 2021, fijado a las 8:00 a.m.
JULIANA TORO SALAZAR
Secretaria

Firmado Por:

Leidy Diana Holguin Garcia
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 014 Administrativa
Medellin - Antioquia

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

Código de verificación:
c1ba03a6a315961c49a2c8274b4fd4fa835b2a4f73dbcc1a8dd040a8ff3e3d8c
Documento generado en 16/11/2021 06:25:48 PM

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