

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL TOLIMA

Sala de Oralidad

M.P. Luis Eduardo Collazos Olaya

Ibagué, dieciocho (18) de agosto de dos mil veintidós (2022)

IDENTIFICACIÓN DEL PROCESO

Radicación: 73001-33-33-006-2022-00037-01
Medio de control: Nulidad y restablecimiento del derecho
Demandante: Zoila Alicia Rubio De Varela
Apoderado: Luisa María Barajas Cortés
Demandado: Municipio de El Espinal
Apoderado: Franki Lizcano Moscoso
Tema: Medida cautelar

ASUNTO

Decidir el recurso de apelación formulado por la parte demandante contra el auto proferido el 19 de mayo de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, por medio del cual se negó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

1. ANTECEDENTES

1.1. La demanda

La señora Zoila Alicia Rubio De Varela¹, en ejercicio del medio de nulidad y restablecimiento del derecho, formuló demanda contra el Municipio El Espinal, a fin de obtener las siguientes pretensiones:

- Principales

“PRIMERA: Declarar la nulidad y dejar sin efectos los siguientes actos administrativos:

a) La Nulidad del Acto Administrativo Contenido en la Factura o recibo de cobro **No. 2020125545**, mediante el cual el **MUNICIPIO DE EL ESPINAL -TOLIMA**, liquidó y fijó el impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia fiscal de 2020 del inmueble con ficha catastral No. 020100420018000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-1079, a su propietaria **ZOILA ALICIA RUBIO DE VARELA**.

b) La Nulidad del Acto Administrativo contenido en la Resolución No. **303 de fecha 21 de junio de 2021**, notificada el día 16 de julio del 2021, mediante la cual el Municipio de El Espinal -Tolima, resolvió el recurso de reconsideración interpuesto, confirmando la factura o recibo de cobro No. 2020125545, referido en el literal anterior.

SEGUNDA: Que a título de restablecimiento del derecho, se declare que la demandante Zoila Alicia Rubio de Varela, no está obligada a pagar la suma de dinero que se liquidó en los actos administrativos demandados como impuesto predial para la vigencia del año 2020, sobre el inmueble de su propiedad, antes determinado.

¹ Por conducto de apoderado judicial

TERCERA: Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al **MUNICIPIO DE EL ESPINAL -TOLIMA**, a devolver y reintegrar a la demandante, todas las sumas de dinero que haya pagado o que en futuro pague, como consecuencia del tributo impuesto con los Actos administrativos demandados.

CUARTA: Que como consecuencia de lo anterior, la demandada, indexe y actualice los valores reclamados, de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor con el reconocimiento de intereses, en el evento en que a estos halla lugar, de conformidad con los artículos 187, 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

QUINTA: Condenar en costas a la entidad demandada.” (sic).

- Subsidiarias

“PRIMERA: Declarar la nulidad y dejar sin efectos los siguientes actos administrativos:

a) La Nulidad del Acto Administrativo Contenido en la Factura o recibo de cobro **No. 2020125545**, mediante el cual el **MUNICIPIO DE EL ESPINAL -TOLIMA**, liquidó y fijó el impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia fiscal de 2020 del inmueble con ficha catastral No. 020100420018000 y Matrícula Inmobiliaria No. 357-1079, a su propietaria **ZOILA ALICIA RUBIO DE VARELA**.

b) La Nulidad del Acto Administrativo contenido en la Resolución No. **303 de fecha 21 de junio de 2021**, notificada el día 16 de julio del 2021, mediante la cual el Municipio de El Espinal

SEGUNDA: Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al **MUNICIPIO DE EL ESPINAL -TOLIMA**, a modular los actos demandados, se ordene la modificación de la liquidación, para que esta se efectúe aplicando el art. 2 de la Ley 1995 de 2019, estableciendo que el monto a pagar por el tributo correspondiente al año 2020, tiene como límite máximo un incremento del I.P.C. más 8 puntos, es decir 11,9% del valor liquidado por el impuesto predial en el año 2019, con derecho a disfrutar de los máximos descuentos por pronto pago.

TERCERA: Que a título de restablecimiento del derecho, se condene al **Municipio de El Espinal**, a devolver y reintegrar a la demandante, el valor de las sumas de dinero que haya pagado en exceso por el tributo liquidado con los actos demandados, debidamente indexados, y con los intereses si a ello hubiere lugar

CUARTA Que como consecuencia de lo anterior, la demandada, indexe y actualice los valores reclamados, de acuerdo al Índice de Precios al Consumidor con el reconocimiento de intereses, en el evento en que a estos halla lugar, de conformidad con los artículos 187, 189 y 192 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

QUINTA: Condenar en costas a la entidad demandada.” (sic).

En escrito separado, solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos demandados por considerar que infringen las normas en las que deben fundarse, que sustentó así:

“En el presente asunto, aparece prima facie, de manera protuberante que los actos demandados son ilegales por haberse dictado con fundamento en una norma que fue declarada contraria a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima, mediante la sentencia del 05 de abril de 2021, proferida en el ejercicio inmediato de control de legalidad, dentro del proceso con radicación No.73001233300020200041600, con lo cual contravienen de manera abierta el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011. Asimismo, el Tribunal Administrativo del Tolima, al efectuar el control inmediato de legalidad del Decreto 105 de 2020,

que modificó el párrafo del art. 1 del Decreto 101 de 2020, mediante sentencia de fecha 30 de septiembre del 2021, dentro del proceso con radicación No. 73001233300020200042100, lo declaró Nulo, por ser accesorio al Decreto 101 de mayo del 2020, que ya había sido retirado del ordenamiento jurídico. A su vez los actos demandados contradicen de manera franca y palmaria el art. 2° de la Ley 1995 de 2019.

Basta cotejar la factura No. 2020125545 demandada y su acto confirmatorio Resolución No. 303 de fecha 21 de junio del 2021, con la cual se liquidó el impuesto predial del año 2020, para el inmueble de la demandante, con los artículos 91 del C.P.A.CA. y art. 2 de la ley 1995 de 2019, para concluir sin esfuerzo alguno de análisis, que estos transgreden flagrantemente las disposiciones en las que se deben fundar, por lo que no pueden regir en el ordenamiento jurídico.

Los actos administrativos demandados con los cuales se liquidó el impuesto predial de la demandante se dictaron aplicando el Decreto Local 101 de mayo 6 de 2020, en desarrollo de facultades extraordinarias, conferidas por el Decreto de Estado de Emergencia, Económica, Social y Ecológica 461 del 2020, decreto municipal que fue declarado contrario a derecho por el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, en la sentencia citada.

Aplicando el decreto 101 de mayo de 2020, declarado ilegal, el Municipio de El Espinal, cobró y liquidó el impuesto predial del año 2020 del inmueble de mi poderdante, con los actos demandados, como lo hizo en general para los inmuebles de la Municipalidad. En efecto el impuesto se liquidó con una tarifa del 6X1000, sobre el avalúo vigente, tarifa que se observa, fijó el decreto municipal citado.

Lo anterior se deduce claramente, pues teniendo en cuenta que el inmueble tal como aparece en la factura demandada, tiene un avalúo de \$101.683.000, al aplicarle la tarifa del 6X1000 que trae el decreto, resulta la suma liquidada por la entidad en la factura del predial, ello es, la suma de \$ 610.098.

Así mismo en la Resolución No. 303 del 21 de junio del 2021 demandada, que resolvió el recurso de reconsideración, se ratifica por la administración, que la tarifa tenida en cuenta fue la ya mencionada, y que la norma aplicada para cobrar y liquidar el tributo, fue el decreto municipal 101 de 2020.

En el cuerpo de los actos demandados, factura y resolución que la confirma aparece expresamente de su misma lectura, que la administración tiene como fundamento para emitirlos, el decreto municipal 101 de 2020, norma esta dictada con manifiesta violación de la ley.

Con lo dicho, no existe duda alguna de que el municipio cobró y liquidó el tributo con el decreto local 101 de 2020, porque además era la norma vigente que acaba de emitir el alcalde y precisamente la dictó para modificar las tarifas existentes, y facturar el impuesto predial del año 2020, apartándose de la ley 1995 de 2019 y el acuerdo municipal 020 de 2020.

El decreto local 101 del 6 de Mayo de 2020, fue declarado contrario a derecho y por tanto retirado del ordenamiento jurídico, por el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima, mediante la sentencia del 05 de abril del 2021, dictada en ejercicio del control inmediato de legalidad, totalmente porque consideró esta Alta Corporación, que el Alcalde no tenía competencia para derogar o modificar las normas de rentas municipales dictadas por el Concejo, considerando que aquel solo podía suspenderlas, pero no derogarlas, ni sustituirlas.

Asimismo, el Decreto 105 de mayo del 2020, que modificó el párrafo del pluricitado Decreto 101 de 2020 de la Alcaldía de El Espinal, también fue

declarado contrario a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima, del 30 de septiembre del 2021, debidamente ejecutoriada.

Al declararse la ilegalidad y sustraerse del orden jurídico, el decreto local 101 de 2020, norma que sirvió de fundamento para expedir la factura demanda y la Resolución No. 303 del 21 de junio del 2021, que la confirma, a través de las cuales se liquidó el impuesto predial del bien de la demandante, desaparecieron los fundamentos de derecho de los actos demandados, por lo que ineludiblemente estos también devienen ilegales.

(...)

No pueden permanecer en el ordenamiento, los actos administrativos demandados, cuando han perdido el fundamento jurídico con base en el cual se dictaron, no puede obligarse a su cumplimiento, pues han perdido fuerza vinculante, al tenor del numeral segundo del citado artículo 91 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo contencioso administrativo.

(...)

Al declararse ilegal y desaparecer del orden jurídico municipal, el Decreto 101 del 2020, norma con la cual se cobro y liquido el tributo predial para el inmueble de la demandante, los actos administrativos demandados, carecen de sustento jurídico y se requiere su suspensión inmediata para que no sigan rigiendo, siendo contrarios a la ley.

La figura de la suspensión provisional de los actos administrativos demandados, es necesaria aplicarla como medida cautelar para suspender transitoriamente estos, y evitar que siendo contrarios a derecho sigan produciendo efectos jurídicos, siendo esta la finalidad de esta institución, de conformidad con el artículo 238 de la Constitución Política y los artículos 91, 229 a 231 de la Ley 1437 de 2011, Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)” (sic).

Además, expuso que los actos demandados adolecen de falsa motivación, por las siguientes razones:

“En el asunto sub examine, los actos administrativos demandados, fueron expedidos con fundamento en el decreto local 101 de Mayo 6 de 2020, norma declarada contraria a derecho, por el Tribunal Contencioso Administrativo del Tolima en ejercicio del control inmediato de legalidad, mediante la ya citada sentencia de fecha 05 de abril del 2021.

Como la factura impugnada y la resolución que la confirma, se sustentaron jurídicamente en el acto administrativo de la alcaldía de El Espinal declarado ilegal, por ser contrario y exótico al derecho, necesariamente fueron expedidos con falsa motivación.

Deviene de bulto la falsa motivación de los actos atacados, como quiera que el decreto que les sirvió de fundamento, ya no tiene vida en el mundo jurídico, por ser desde su expedición, manifiestamente contrario a la constitución y a ley, tal como lo dispuso la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

(...)” (sic).

Finalmente, expresó que los actos acusados violan el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019, porque esta norma hace una modificación transitoria al sistema ordinario de liquidación del impuesto predial durante los siguiente 5 años, para que este no se calcule teniendo como base el avalúo catastral, sino el impuesto predial liquidado en el año anterior, incrementado en 8 puntos porcentuales; e indicó que superado este periodo se regresará al sistema ordinario de liquidación, teniendo como base el avalúo catastral, al cual se le aplican las tarifas vigentes.

Mencionó que, pese a lo anterior, se acredita debidamente que, en el Municipio de El Espinal, se hizo la actualización catastral, que rige desde el 01 de enero del 2018, cuando se debió aplicar el artículo 2 de la Ley 1995 de 2019, por lo que, el impuesto predial se debe liquidar teniendo como base el impuesto liquidado en el año inmediatamente anterior, incrementado en el IPC más 8 puntos.

Señaló que, en orden a lo anterior, el impuesto del predio de la aquí demandante, para el año 2020, se debió liquidar teniendo como base el impuesto predial liquidado en el año 2019, incrementando este en el IPC más 8 puntos porcentuales, ello es, en 11.9%, toda vez que para el momento IPC equivalía al 3.9, y no como ocurrió con los actos demandados. Para el efecto hizo la siguiente explicación:

“Con el simple ejercicio de hacer la operación aritmética, se encuentra que la factura impugnada, liquida el tributo en una suma muy superior a la permitida por el art. 2 de la ley 1995 de 2019.

Entonces, si el impuesto liquidado el año anterior fue de \$364.219, el incremento que se debe hacer es del 11,9% (IPC más 8 puntos), que es igual a \$43.342, máximo incremento que legalmente se puede efectuar.

Así, el impuesto máximo a liquidar para el 2020, es la suma de CUATROCIENTOS SIETE MIL QUINIENTOS SESENTA Y UN PESOS (\$407.561).

A esa suma así liquidada, es que se le debe hacer el descuento por pronto pago que, según la factura, equivale al 20% o al 10%.

Si a esa suma se le resta el descuento por pronto pago, que se deduce de la factura si se pagaba antes del 31 de agosto del 2020, que es el 20%, el valor a pagar con descuento sería \$326.048 y si el pago se hacía antes del 30 de septiembre del 2020, con un descuento del 10%, la suma a pagar sería de \$366.804.

El municipio liquidó el tributo en la suma de SEISCIENTOS DIEZ MIL NOENTA Y OCHO PESOS (\$610.098)

Lo anterior permite establecer que el exceso liquidado, es la suma de DOSCIENTOS DOSMIL QUINIENTOS TREINTA Y SIETE PESOS (\$202.537).

*Así entonces, al comparar la liquidación contenida en la factura demandada con el incremento máximo autorizado por el art. 2 de la Ley 1995 de 2019, surge manifiesto, palmario y ostensible, la violación de la norma superior, que se considera transgredida, y en la que debieran fundarse los actos demandados.
(...)*

Con la factura demandada y su acto confirmatorio, se acredita el perjuicio causado a la demandante, que consiste en cobrarle un impuesto que excede los límites legalmente permitidos, y ante la controversia que ha generado el acto ilegal, hacerle perder los beneficios otorgados por el municipio, para pagar con descuento por el pronto pago.

*Además, la demandante se expone a un cobro coactivo mientras los actos se hallan vigentes y no sean suspendidos por la Jurisdicción.
(...)” (sic).*

1.2. Contestación a la medida cautelar

La entidad demandada expresó que la solicitud de suspensión provisional de los actos demandados no está llamada a prosperar, por cuanto:

“Con la petición de la medida no se allegan pruebas pertinentes y conducentes que acrediten y/o den certeza de la supuesta violación de la ley o de la Constitución, como tampoco, de unos supuestos perjuicios, por el contrario, lo que se evidencia es que estos actos administrativos fueron expedidos dentro del marco de la legalidad y, por ello, gozan de la presunción de legalidad hasta tanto no sean declarados nulos por la autoridad competente.

Se indica en la petición de la medida cautelar, que desaparecieron los fundamentos de hecho o de derecho en que los actos administrativos demandados fueron motivados, lo cual no es cierto, toda vez que basta con examinar el impuesto que se estaba liquidando, año 2020, para establecer que para esa fecha se encontraban vigentes los Decretos 101 y 105 de ese mismo año, pues fue tan solo hasta el 5 de abril de 2021 que el Honorable Tribunal Administrativo del Tolima declaró la nulidad del 101 y con posterioridad el 105.

Así mismo es preciso aclararle al Despacho que mediante Decreto 158 de 2020, el municipio de oficio tomó la decisión de suspender la aplicación del Decreto 105 de 2020, es decir, antes de la declaratoria de ilegalidad por parte del Honorable Tribunal Administrativo.

Su Señoría, en el artículo 1º párrafo 1º del Decreto 101 de 2020, se indica de manera clara y precisa que en todo caso lo previsto en ese decreto se aplicaría sin perjuicio de lo consagrado en la Ley 1995 de 2019, la cual a su vez en el artículo 7º disponía, que sin perjuicio de lo consagrado en esa ley se aplicaría lo dispuesto en la Ley 44 de 1990, es decir, en el Decreto 101, se indicó claramente que prevalecía lo dispuesto en esas normas legales, no habiendo por tanto violación de una norma superior.

(...)

Ahora, es prudente resaltar, que como fundamento de la medida cautelar también se indica, que “para el Municipio de El Espinal, se debe aplicar el art. 2º de la Ley 1995 de 2019, durante el lapso de cinco años, por lo que, el impuesto predial, se debe liquidar, teniendo como base el impuesto liquidado en el año inmediatamente anterior, incrementado en el IPC más 8 puntos”, con lo cual se está desconociendo el principio de inescindibilidad de la norma, pues se pretende su aplicación en forma fraccionada, es decir, en lo que le conviene a la parte actora, pero que no se aplique lo que no le conviene.

De acuerdo con lo anterior, se hace necesario indicar al Honorable Despacho que, adicional a lo transcrito por la demandante, la Ley 1995, también dispone que son dos requisitos sine qua non para liquidar el impuesto para el año 2020 con el IPC más 8 puntos, que son: Que los predios hayan sido objeto de actualización catastral y que se haya pagado ese impuesto según esa actualización, circunstancia que no se cumplió a cabalidad, pues si bien, se realizó la actualización catastral sobre los predios de la demandante, ésta no pagó sobre ese porcentaje actualizado, impidiendo que la liquidación para los años 2018 en adelante se hiciera bajo el IPC ±8 puntos.

Como antes se indicó de lo esgrimido en la solicitud de la medida, no se colige suficientemente una violación de las disposiciones invocadas en la demanda, como lo indica el artículo 231 ibidem, como tampoco se puede concluir, razonadamente, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, pues no basta con indicar que un determinado acto administrativo vulnera una norma legal o constitucional para que ello sea razón suficiente para decretar su suspensión, pues se hace necesario un análisis juicioso y ponderado del operador judicial sobre dicho acto administrativo y su confrontación con las normas superiores supuestamente violentadas, lo cual solo se hará cuando se aprecien en conjunto de acuerdo con las reglas de la sana crítica todas las pruebas regular y oportunamente allegadas al proceso, y sobre las cuales las partes hayan tenido la oportunidad de ejercer su derecho constitucional fundamental de contradicción, pues no hay que olvidar que toda

decisión judicial debe estar fundada en las pruebas regula y oportunamente allegadas al proceso, al tenor de lo consagrado en el artículo 164 del CGP.

De igual modo, hay que recordar que estamos dentro de un medio de control con pretensiones de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, motivo por el cual, para que proceda la medida deprecada se debió acreditar la existencia de los perjuicios causados, medios probatorios éstos, que si bien pueden ser sumarios, también lo es, que deben tener la entidad suficiente para acreditar los hechos en que se fundamentan los supuestos perjuicios causados con el acto administrativo demandado, como también acreditar que esa carga (Supuestos perjuicios) la parte demandante no estaba en la obligación de soportar, como lo indica el artículo 90 de la Constitución, pues debemos recordar que por el hecho de vivir en sociedad estamos obligados a soportar ciertas cargas, V.gr., pagar impuesto, servir de jurados de votación, prestar servicio militar obligatorio, etc.

Reitero, que no se encuentra acreditado en legal forma la causación de un eventual perjuicio irremediable por el hecho de no otorgarse la medida cautelar, perjuicio que debía probar la demandante, y al no soportar dicha carga, se debe dar aplicación a lo dispuesto en el artículo 167 del CGP, pues quien alega un hecho debe probarlo.” (sic).

1.3. La decisión recurrida

El Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, por auto del 19 de mayo de 2022, negó la solicitud de la medida cautelar antepuesta, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*“En el caso concreto, se está frente a una acción de nulidad y restablecimiento del derecho que acusa el acto administrativo demandado contenido en la factura o recibo de cobro **No. 2020125545**, y Resolución No. 303 de fecha 21 de junio de 2021, que confirmó el primer acto al resolver recurso de reconsideración, mediante los cuales el **MUNICIPIO DE EL ESPINAL-TOLIMA**, liquidó y fijó el impuesto predial unificado correspondiente a la vigencia fiscal del 2020, del inmuebles con ficha catastral No. 020100420018000 y matrícula Inmobiliaria No. 357-1079, de propiedad de la demandante.*

El fundamento de la medida para el solicitante, radica en que dicho acto administrativo fue expedido con fundamento en el Decreto 101 de 2020, el cual desapareció de la vida jurídica al ser declarado nulo por parte del Tribunal Administrativo del Tolima el 5 de abril de 2021.

Ahora bien, de lo indicado en la resolución a través de la cual se resolvió el recurso de reconsideración interpuesto por la parte actora contra la factura de cobró del impuesto predial del año 2020, es claro que el tributo motivo de inconformidad, no se liquidó únicamente en aplicación del Decreto 101 de 2020, el cual fue declarado nulo por el Tribunal Administrativo del Tolima, sino también se realizó con fundamento en lo dispuesto en las Leyes 44 de 1990, 1450 de 2011 y 1995 de 2019, por lo que en este momento procesal no es procedente decretar la suspensión solicitada, como quiera que no se cumplen los requisitos señalados en las disposiciones antes transcritas, en el entendido que no se determina la violación directa de la ley con la expedición del acto administrativo demandado, y tampoco es evidente al momento de revisar éste y su solicitud de suspensión provisional.

Así mismo, no se encuentra demostrado un perjuicio irremediable que se estuviera ocasionando con el acto administrativo demandado.

Por lo anterior, y teniendo en cuenta que no existen las razones y pruebas suficientes que lleven al despacho al convencimiento de la violación generada del acto administrativo demandado y, como quiera que para llegar a tal conclusión se requiere realizar un estudio de fondo que involucre un conjunto de

razonamientos y análisis complementarios de la normatividad pertinente, y que se desarrollará en el fondo del asunto, se negará la medida cautelar pretendida.” (sic).

1.4. El recurso

El apoderado judicial de la parte actora interpuso recurso de apelación en contra de la anterior decisión, el cual sustentó así:

“(…)

La tesis de la providencia impugnada es respetable pero no se comparte, toda vez que, brota de manera manifiesta que el Decreto Municipal 101 del 2020, se dictó para fijar las tarifas y aplicarlas para cobrar el impuesto predial del 2020 en el Municipio de El Espinal, y fueron estas tarifas las tenidas en cuenta para su liquidación y, en los procesos de Nulidad y Restablecimiento del Derecho lo que se debe probar para que se decrete la medida cautelar, es que se causó el perjuicio, y no que eventualmente se vaya a causar, como lo indica expresamente el art. 231 del C.P.A.C.A.

La norma contenida en la preceptiva 231 de la Ley 1437 de 2011, hace alusión a los requisitos de probar la inminencia de un perjuicio irremediable al que se refiere el Despacho, empero este requisito no es exigido para los medios de control de nulidad y restablecimiento del derecho en el que se reclamen perjuicios, como en el caso que nos ocupa (...)

Contrario a lo expresado en el auto impugnado, en los procesos de nulidad y restablecimiento del derecho donde se reclamen perjuicios, se deben probar estos siquiera sumariamente, y no de manera eventual, como si opera para los demás medios de control.

Mantener rigiendo el acto atacado, da lugar a que la demandante pierda los beneficios que se conceden por pronto pago a comienzos de año, cuyos términos se vencen con prontitud, y aunado a ello, se expone al cobro coactivo con base en una norma ilegal.

Es de tener en cuenta, que si bien, el acto cuya suspensión provisional se solicita, es de carácter particular, este tiene transcendencia en los intereses generales, ya que se trata de un impuesto que afecta a la comunidad propietaria de bienes inmuebles, y su suspensión provisional, dentro de la teoría de los móviles y las finalidades, sirve de pedagogía para que el alcalde no los siga aplicando, siendo ilegal. Obsérvese como eludió enviar los decretos 101 de 2020 y 105 de 2020, a control inmediato de legalidad dentro de las 48 horas en que los debía enviar, y solo los remitió 7 meses después, para impedir el control jurisdiccional y aplicarlos, sabiendo su manifiesta ilegalidad, pues sabía que al enviar los decretos en el mes de Noviembre, el fallo se emitiría después de terminado el periodo fiscal.

Respecto del otro requisito en el que se basa la providencia impugnada, de que además de aplicar el Decreto 101 de 2020, se aplicaron otras disposiciones de la misma argumentación de la providencia, aparece que se aplicó una norma declarada manifiestamente contraria a derecho, razón que sería suficiente para emitir la suspensión provisional. Pero además, son las mismas resoluciones atacadas que resolvieron el recurso de reconsideración, las que indican que la tarifa aplicable, fue la prevista en el Decreto Municipal 101 de 2020.

En el proceso aparece de manera evidente, clara e inobjetable con las pruebas aportadas, que el Decreto 101 de 2020, creó nuevas tarifas y fue la norma que se aplicó para liquidar el impuesto, disposición que como es conocido, se declaró contraria a derecho por el Tribunal Administrativo del Tolima.

Basta con revisar los actos atacados, para deducir que el ente territorial, aplicó el Decreto 101 de 2020, lo cual se deduce claramente al aplicar la tarifa en él contenida, al avaluó catastral de los bienes; si se aplicaron otras disposiciones, fue para establecer algunos límites cuando resultaba un impuesto que desbordaba los límites establecidos en dichas normas. No obstante, la norma que se aplicó fue el Decreto 101 de 2020, dictado por el Alcalde del Municipio del Espinal, declarado nulo, norma que creó las tarifas para el cobro del impuesto en el año 2020.

*Cabe aclarar aquí, que es entendido que en un Municipio y en cualquier entidad territorial, solo existe una norma de tarifas que, para El Espinal, en el periodo fiscal del 2020, fue el Decreto dictado por el alcalde, 101 de 2020, declarado nulo y que, si se pueden aplicar otras disposiciones, estas tienen que ver es con reducción del valor a liquidar con las tarifas vigentes o por descuentos por pronto pago, pero no son normas referentes a tarifas. Se advierte que, la tarifa es un elemento esencial del tributo y al ser esta ilegal, el tributo inexorablemente, pierde sustento jurídico.
(...)” (sic).*

2. CONSIDERACIONES DE LA SALA

2.1. Competencia y procedencia

Conforme al 153 del CPACA, este Tribunal tiene competencia para conocer en segunda instancia del recurso de apelación interpuesto por la parte demandante.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 243-5 ibídem², es susceptible de apelación el auto que decreta, deniegue o modifique una medida cautelar, por lo que el recurso de alzada, además, es procedente.

La decisión se adoptará de Sala en virtud a lo dispuesto en el artículo 125 numeral 2 literal h) del mismo código³.

2.2. Problema jurídico

De acuerdo a lo expuesto en el recurso de apelación, corresponde a la Sala establecer si se ajusta o no al ordenamiento jurídico la decisión del *a quo* de negar la suspensión provisional de los actos administrativos demandados.

2.3. Análisis de la Sala

Conforme con lo establecido por el artículo 238 de la Constitución Política, la jurisdicción de lo contencioso administrativo podrá suspender provisionalmente los efectos de los actos administrativos que sean susceptibles de impugnación por vía judicial, por los motivos y con los requisitos que establezca la ley.

En el artículo 229 del CPACA se describen las medidas cautelares así:

“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.”

² Modificado por el artículo 62 de la Ley 2080 de 2021.

³ La expedición de las providencias judiciales se sujetará a las siguientes reglas:

(...)

2. Las salas, secciones y subsecciones dictarán las sentencias y las siguientes providencias:

(...)

h) El que resuelve la apelación del auto que decreta, deniega o modifica una medida cautelar. En primera instancia esta decisión será de ponente.

(...)”

“La decisión sobre la medida cautelar no significa prejuzgamiento.”

“La medida cautelar en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los intereses colectivos y en los procesos de tutela de conocimiento de la jurisdicción de lo contencioso administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

El artículo 231 ibídem definió un conjunto de requisitos para la procedencia de la medida de suspensión provisional –tanto en el medio de control de nulidad como de nulidad y restablecimiento del derecho-, indicando en el inciso primero lo siguiente⁴:

*“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”.* (Se resalta)

En este sentido, la medida de suspensión provisional pretende evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos mientras se decide su constitucionalidad y legalidad y para su procedencia resulta necesario que, del análisis efectuado por el juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

Sobre este aspecto, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en providencia de 17 de marzo de 2015, expediente número 2014-03799⁵, señaló:

“Efectuando una interpretación integral y sistemática del inciso 1º del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, entonces, se concluye que para el estudio de la procedencia de esta cautela se requiere una valoración del acto acusado, que comúnmente se ha llamado valoración inicial, y que implica una confrontación de legalidad de aquél con las normas superiores invocadas, o con las pruebas allegadas junto a la solicitud.

Este análisis inicial permite abordar el objeto del proceso, la discusión de ilegalidad en la que se enfoca la demanda, pero con base en una aprehensión sumaria, propia de una instancia en la que las partes aún no han ejercido a plenitud su derecho a la defensa. Y esa valoración inicial o preliminar, como bien lo contempla el inciso 2º del artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no constituye prejuzgamiento, y es evidente que así lo sea, dado que su resolución parte de un conocimiento sumario y de un estudio que, si bien permite efectuar interpretaciones normativas o valoraciones iniciales, no sujeta la decisión final”.

En este sentido se observa que, para que se decrete la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo resulta necesario que, del análisis realizado por el Juez, se concluya que existe violación a las normas invocadas en la demanda o en el escrito contentivo de la solicitud.

2.4. Caso concreto

La parte demandante solicitó decretar como medida cautelar la suspensión provisional de la factura N° 2020125545, con la que se determinó el valor del impuesto predial unificado de la vigencia fiscal de 2020, correspondiente al inmueble con ficha catastral

⁴ Esta disposición no sufrió ninguna modificación con la reforma introducida por la recién entrada en vigor Ley 2080 de 2021.

⁵ Expediente radicación 11001 03 15 000 2014 03799 00. M.P. Sandra Lisset Ibarra Vélez.

020100420018000 y matrícula inmobiliaria 357-1079, y de la Resolución 303 del 21 de julio de 2021, mediante la cual se resolvió el recurso de reconsideración formulado contra el acto anterior, por cuanto, bajo sus consideraciones, están afectados de ilegalidad porque se dictaron en aplicación del Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, el cual con posterioridad fue declarado nulo. Además, dice que no fueron expedidos de conformidad con las normas en que debían fundarse, esto es, la Ley 1995 de 2019 y el Acuerdo Municipal 020 de 2020.

Argumentó que si se declara la ilegalidad y se sustrae del mundo jurídico el acto administrativo con fundamento en el cual se dictaron los actos demandados, es incuestionable que éstos también son contrarios a derecho y no pueden mantenerse vigentes, porque desaparecieron los fundamentos legales que les sirvieron de base.

Además, expresa que con los actos demandados *“se acredita el perjuicio causado a la demandante, que consiste en cobrarle un impuesto que excede los límites legalmente permitidos, y ante la controversia que ha generado el acto ilegal, hacerle perder los beneficios otorgados por el municipio, para pagar con descuento por el pronto pago. Además, la demandante se expone a un cobro coactivo mientras los actos se hallan vigentes y no sean suspendidos por la Jurisdicción.”*

Revisado el acto administrativo contenido en la Resolución 303 del 21 de junio de 2021, por medio de la cual se resolvió el recurso de reconsideración formulado contra la liquidación del impuesto predial del predio con ficha catastral 02-01-0042-0018-000, se tiene que a la aquí demandante no se le aplicó el límite del impuesto predial unificado que trae el artículo 2° de la Ley 1995 de 2019⁶, por las siguientes razones:

“Es menester de este Despacho informarle que la Ley 1995 de 2019 establece tres requisitos básicos para dar aplicación a la liquidación del impuesto Predial unificado, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:

- a) Que hayan sido objeto de actualización catastral*
- b) Hayan pagado y*
- c) Que el pago sea según esa actualización*

Para el caso del predio con ficha catastral 02-01-0042-0018-000, resulta claro y hay que advertirlo desde ya, que si bien, sobre el mismo se realizó actualización catastral en el año 2017, misma que entró a regir en el año 2018, y se pagó el impuesto respectivo; el mismo no se hizo sobre la actualización, pues tal y como lo ha determinado usted en su petición, los pagos de los años anteriores fueron inferiores a los estipulados por debajo de la actualización catastral, pues se aplicaron los límites del 25% (acuerdo municipal 003 de 2018 y acuerdo municipal 023 de 2018) para no llegar a ese pago pleno. Así mismo, para la vigencia 2019, de igual manera se presentó el mismo límite al impuesto en concordancia con el acuerdo 003 de 2018, y que, tomando en cuenta que, por medio de la normatividad vigente, para su predio, no se había generado una liquidación por tarifa.” (sic).

En orden a lo anterior, se informa mediante el mismo acto que la tarifa de liquidación del impuesto predial será el establecido por la Ley 1450 de 2011 y el Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, este último dictado por el alcalde municipal de El Espinal.

Posteriormente, indica el mentado acto lo siguiente:

“De acuerdo a lo ya enunciado, por medio de la normatividad vigente, para el inmueble objeto del presente recurso, no se había generado una liquidación por tarifa, ya que en la vigencia 2018 y 2019 se generó un límite al impuesto del veinticinco por ciento (25%). En otras palabras, se reitera que para el año 2017 se canceló una TARIFA PLENA de DOSCIENTOS TREINTA Y TRES MIL CIENTO M/TCE (\$233.100), conforme a la Ley imperante y en virtud del Acuerdo 017 de

⁶ “POR EL CUAL SE EXPIDE EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2018-2022 PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD.”

2016. Para la vigencia 2018, el límite del 25% se fijó por acuerdo municipal 003 de 2018 (...)

Lo mismo se empleo para la vigencia 2019, en la cual también se adoptó un límite al valor del impuesto predial de un 25% esta vez estipulado en el acuerdo 023 de 2018 (...)

Ahora bien, considerando la normatividad vigente en materia de liquidación de impuesto predial unificado, para su predio, no se había generado una liquidación por tarifa respecto de los años 2018 y 2019, como se explica en los acápite anteriores (...)

Ahora bien, si se toma la aplicación del límite del ARTÍCULO 6° de la ley 44 de 1990, Límites del Impuesto. A partir del año en el cual entre en aplicación la formación catastral de los predios, en los términos de la Ley 14 de 1983, el Impuesto Predial Unificado resultante con base en el nuevo avalúo, no podrá exceder del doble del monto liquidado por el mismo concepto en el año inmediatamente anterior, o del impuesto predial, según el caso.
(...)

Tomando en cuenta lo anterior enunciado, se debe dar claridad a la modificación de tarifas del Impuesto predial establecida conforme al Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, y, para su predio con ficha catastral No. 02-01-0042-0018-000, para la vigencia actual se presenta una liquidación plena y no requiere uso del límite al impuesto generado en el artículo de la ley 44 de 1990, al ser un valor más favorable para su liquidación.
(...)"

Ahora, con los anexos de la demanda se trajo al proceso copia de la providencia adoptada el 05 de abril de 2021 por parte de esta Corporación, mediante la cual se declaró no ajustado a derecho el Decreto 101 del 06 de mayo de 2020, como quiera que fue expedido sin competencia por parte del alcalde municipal de El Espinal.

Sin embargo, como se vio líneas atrás, y tal como lo dejó expuesto la juez de primera instancia, el Decreto 101 de 2020 no fue la única norma empleada por el ente accionado para determinar la tarifa del impuesto predial del inmueble con ficha catastral 02-01-0042-0018-000, propiedad de la aquí demandante, sino que también se realizó con fundamento en lo dispuesto en las Leyes 44 de 1990, 1450 de 2011 y 1995 de 2019.

Además, como se aprecia, un análisis preliminar del asunto no resulta suficiente para establecer que la tarifa del impuesto predial a que se viene haciendo referencia, infringe las normas referidas en la solicitud de la medida cautelar. Revisar los actos acusados a partir de las consideraciones de la parte actora no dejan ver con claridad la supuesta violación del ordenamiento jurídico, lo que conlleva a realizar un estudio minucioso de los documentos aportados con la demanda, de los antecedentes administrativos que dieron lugar a la expedición de los actos y después de que se surtan las etapas del proceso y se enriquezca el material probatorio, garantizando al sujeto pasivo de la acción su derecho de defensa y a contradecir todos y cada uno de los medios probatorios que se alleguen para sustentar las causales de nulidad alegadas por la demandante, tomar una decisión de fondo.

En tal orden, como lo refirió el *a quo*, en este momento del proceso, no es procedente decretar la suspensión solicitada, como quiera que no se cumplen con los requisitos legales, en el entendido que no se determina la violación directa de la ley con la expedición de los actos administrativos demandados, y tampoco es evidente al momento de revisar éstos y la solicitud de suspensión provisional.

Además, la carga argumentativa propuesta por la parte actora no resulta suficiente para desvirtuar *a priori* la presunción de legalidad de los actos acusados, pues se sustenta en el hecho de que se declaró la nulidad del Decreto 101 del 06 de mayo de

2020, que sirvió de base para establecerse la tarifa del impuesto predial, pero como ya se anotó, éste no fue el único presupuesto legal empleado por la demandada para generar la liquidación de la tarifa de tal impuesto.

Las antepuestas consideraciones son circunstancias que se ocupará de esclarecer el proceso, por lo que se equivoca la demandante al señalar que son suficientemente claras y conducentes para decretar la medida cautelar que solicita, pues, se itera, no fue la única norma en que se sustentó la demandada para determinar el monto del impuesto.

Bajo lo expuesto, es notorio que la parte actora no acreditó la transgresión del ordenamiento superior, y que su carga argumentativa fue insuficiente, razón que permite confirmar lo resuelto en el auto recurrido.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Tolima,

RESUELVE

Primero: Confirmar el auto proferido el 19 de mayo de 2022 por el Juzgado Sexto Administrativo del Circuito de Ibagué, por medio del cual se negó la suspensión provisional de los actos administrativos acusados.

Segundo: Ejecutoriada esta providencia, se devolverá el expediente al Juzgado de origen para lo de su competencia y háganse las anotaciones pertinentes en el programa informático "SAMAI".

Notifíquese y cúmplase,

La anterior providencia fue discutida y aprobada en Sala a través del uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones.

Los Magistrados,



JOSÉ ANDRÉS ROJAS VILLA



CARLOS ARTURO MENDIETA RODRÍGUEZ



LUIS EDUARDO COLLAZOS OLAYA