REPÚBLICA DE COLOMBIA

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO

TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

LISTADO DE ESTADOS

Mag. T.C.A. Oral PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA

FECHA: 04/12/2020 **Páginas** 1

No. Proceso	Clase de proceso	Demandante	Demandado	Descripción Actuación	Cuadernos
52-001-33-33-003-2019-00042-01(8427)	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO	FRANCO BENICIO ESTUPIÑÁN VALLEJO Y OTROS	MUNICIPIO DE IPIALES - NARIÑO	Auto resuelve apelación auto	1

DE CONFORMIDAD CON LO PREVISTO EN EL ART. 201 DEL C.P.A.C.A,

SE NOTIFICA LAS PROVIDENCIAS NOTIFICADAS HOY 04/12/2020

SE ENTENDERÁN COMO PERSONALES LAS NOTIFICACIONES SURTIDAS A TRAVÉS DEL BUZÓN DE CORREO ELECTRÓNICO. (C.P.A.C.A. Art 197)

OMAR BOLAÑOS ORDOÑEZ

SECRETARIO

Libertad y Orden

RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO
Magistrado Ponente: PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA[1]

Asunto: AUTO RESUELVE APELACIÓN – DECRETA MEDIDA[2].
Acción: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO.
Actor : FRANCO BENICIO ESTUPIÑÁN VALLEJO Y OTROS.
Accionado: MUNICIPIO DE IPIALES - NARIÑO
Radicado: 52-001-33-33-003-**2019-00042-01(8427)**

Tema:

- Revoca auto que decreta medida cautelar.
- Ley 1801 de 2016- Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.
- Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y ii) Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, por medio de las cuales se impone sanciones por infracción de normas urbanísticas.
- La actuación que culminó con sanción administrativa se inició en 2017.
- El escrito de medida cautelar debe reunir las formalidades o requisitos del art. 229 de la Ley 1437 de 2011. En el sub judice no se indicaron de manera precisa las normas violadas y el concepto de violación. No es válida la simple enunciaron general de normas. Tampoco se solicitó ni aporto pruebas como sustento de la medida cautelar.

---

[1] La redacción y ortografía es responsabilidad exclusiva del ponente.

[2] Según Acuerdo PCSJA20-11517 de 15 de marzo de 2020, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura (Presidencia), adicionado por el Acuerdo PCSJA20-11518 del 16 de marzo de 2020, los términos judiciales se suspendieron en todo el País desde el 16 al 20 de marzo de 2020. Con Acuerdo PCSJA20-11521 del 19 de marzo de 2020, igualmente el Consejo Superior de la Judicatura, prorrogó las medidas adoptadas mediante acuerdos enunciados desde el 21 de marzo al 3 de abril de 2020. Entre el 06 y el 10 de abril de 2020 corrió vacancia judicial por semana santa. La suspensión se prorrogó por Acuerdos PCSJA20-11532 del 11-04-2020, entre el 13 y el 26 de abril de 2020 y PCSJA20-11546 del 25-04-2020, entre el 27 de abril y el 10 de mayo de 2020. Por Acuerdo PCSJA20-11549, se reanudaron términos para emitir sentencia en los asuntos que se encuentren en turno para tal fin y aprobación de conciliaciones extrajudiciales, a partir del 11 y hasta el 24 de mayo de 2020. La suspensión se mantiene para todas las demás actuaciones judiciales, con las excepciones previstas en tal Acuerdo. Con las mismas disposiciones, por Acuerdo PCSJA20-11556 de mayo 22 de 2020, se prorrogó la suspensión de términos entre el 25 de mayo y el 08 de junio de 2020. En igual sentido por ACUERDO PCSJA20-11567 del 05/06/2020, se suspende términos entre el 09 y 30 de junio de 2020. Mediante Acuerdos CSJNAA20- DEL 06 DE AGOSTO DE 2020 se dispuso el cierre de las sedes judiciales de Pasto entre el 14 al 24 de julio de 2020, y, de todo el País entre el 10 y 21 de agosto de 2020, respectivamente.

- Se decreta medida preventiva y anticipativa para garantizar derechos de terceros que deben comparecer al proceso.

S.O. 2020-0415

San Juan de Pasto, veintiséis (26) de agosto de dos mil veinte (2020).

ASUNTO

Resuelve la Sala el recurso de apelación formulado por la parte demandada - Municipio de Ipiales (N), contra el auto de fecha 24 de mayo de 2019, emitido por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, a través del cual se decretó la suspensión provisional de los actos administrativos Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018.

I. ANTECEDENTES

1. La Demanda

El señor FRANCO BENICIO ESTUPIÑÁN VALLEJO y otros, por intermedio de apoderado judicial, promovieron demanda de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, en contra del Municipio de Ipiales – Nariño, con la finalidad de declarar la nulidad de la Resolución No. 01 de del 1 de junio de 2018 y la Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018.

En cuaderno separado presentaron solicitud de suspensión provisional de la Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018.

Mediante auto de fecha 26 de abril de 2019, el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, resolvió correr traslado de la solicitud de medida cautelar (fl. 393 – 394). El día 6 de mayo de 2019, la entidad demandada descorrió traslado de dicha solicitud (fls. 395 – 399).

2. La Providencia Impugnada

El Juzgado Séptimo Administrativo de Pasto, mediante auto de fecha 24 de mayo de 2019, resolvió decretar la suspensión provisional de los efectos de la Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y la Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018.

Manifestó que contra los demandados se iniciaron dos actuaciones administrativas, una de ellas, por una parte, la Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento de la Alcaldía Municipal de Ipiales, y la otra, por parte, de la Unidad de Control de la Secretaría de Gobierno del mismo Municipio. Precisa que dichas actuaciones tienen su origen en las quejas presentadas en el año 2016.

Argumenta que a los demandantes se les impuso sanción en aplicación de lo previsto en la Ley 1801 de 2016, la cual entró a regir el 29 de enero de 2017. Conforme a ello considera que es procedente la suspensión de forma provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, en tanto que, los mismos aplicaron normas que no se encontraban vigentes al inicio del procedimiento administrativo que dio origen a las sanciones impuestas a los demandantes.

3. El Recurso de Apelación

La parte demandada formuló recurso de apelación, señalando lo siguiente:

Indica que, del examen del expediente administrativo, se encuentra que no se trató de un solo proceso administrativo, sino de dos. El primero, al que alude el auto No. 006 de 5 de mayo de 2016, emitido por la Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento de la Alcaldía Municipal de Ipiales (N), que no se culminó. El segundo, derivado de unas quejas por infracción urbanística, de fecha 4 de julio de 2017, ya en vigencia de la Ley 1801 de 2016, y que inició cuando se avocó su conocimiento el día 23 de octubre de 2017, este último que culminó con la Resolución No. 0801 de 2018, emitida por la Inspección Segunda de Policía de Ipiales y confirmada en segunda instancia.

Señala que en los actos administrativos acusados consta el recuento de las diligencias que se adelantaron, las cuales dan cuenta del respeto al debido proceso, derecho de audiencia y defensa, al punto que se presentaron recursos, los cuales fueron resueltos. Además, en tal recuento no consta que dicha actuación haya iniciado en el año 2016, luego, no puede sostenerse que la Ley 1801 de 2016, esté indebidamente aplicada.

Concluye que, ante la nueva actuación administrativa, y para no juzgar la misma conducta dos veces, la primera del 2016 se dejó sin efectos. De allí que solo haya una actuación adelantada ante la Inspección Segunda de Policía del Municipio de Ipiales, que culminó con la imposición de sanciones por probarse unas infracciones urbanísticas y que respetó el debido proceso y el derecho de audiencia y defensa.

Por lo anterior, solicita que se revoque la providencia apelada y se mantenga sin suspensión, la presunción de legalidad de los actos que se acusa de nulidad dentro del presente proceso.

II. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

1. AUTO APELABLE

Teniendo en cuenta que el artículo 243 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011, dispone que el auto que decreta la suspensión provisional es susceptible de apelación, luego, siendo que el auto que decreto la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, el mismo, puede ser sujeto de apelación.

2. PROCEDENCIA DE LA SUSPENSIÓN PROVISIONAL (Artículos 229 y 231 de la Ley 1437 de 2011)

a. Las medidas cautelares en la regulación contemplada en el nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo circunscriben su procedencia a los procesos declarativos, solicitud que puede presentarse antes de ser notificado el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte, debidamente sustentada[3]. A su vez el artículo 231 del C.P.A y C.C.A. establece que 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**. Adicionalmente se indica que cuando la

[3] Artículo 229 Ley 1437 de 2011

pretensión sea de restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios **deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.**

La suspensión provisional del acto acusado está instituida como garantía del principio de legalidad que debe revestir toda actuación de la administración y, por su absoluta celeridad, no debe dejar duda en el juzgador sobre su procedencia.

b. Se trata de una medida cautelar accesoria a la petición principal de nulidad y restablecimiento del derecho, y su decisión es de tal trascendencia que implica resolver con auto interlocutorio una cuestión que es objeto de una sentencia.

Ahora, no debe desconocerse que bajo la nueva normatividad que rige sobre medidas cautelares, la figura de la suspensión provisional se ha flexibilizado, esto es, ya no resulta **menester comprobar la existencia de una infracción manifiesta de la ley;** es decir, que la exigencia de una infracción calificada, de fácil cotejo entre el acto demandado y la norma superior, ha desaparecido para evitar que esta medida quede restringida a casos excepcionales.

En este orden si se encuentra que evidentemente hay una violación de la ley podrá directa e inmediatamente hacer efectiva la tutela judicial tomando la decisión de la suspensión provisional sin necesidad de esperar hasta la finalización del proceso para decirlo así en la sentencia mediante la cual se anule el acto correspondiente.[4]

[4] Libro Memorias. Seminario Internacional del Nuevo Código Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. Ley 1437 de 2011. Consejo de Estado.

3. VIGENCIA LEY 1801 DE 2016 – Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana.

La Ley 1801 de 2016, por la cual se expide el Código Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana, contiene disposiciones de carácter preventivo y buscan establecer las condiciones para la convivencia en el territorio nacional, al propiciar el cumplimiento de los deberes y obligaciones de las personas naturales y jurídicas, así como determinar el ejercicio del poder, la función y la actividad de Policía, de conformidad con la Constitución Política y el ordenamiento jurídico vigente[5]. En esta ley se regula los comportamientos que afectan la integridad urbanística.

En cuanto a la aplicación de la Ley el artículo 239 dispone lo siguiente:

> *"ARTÍCULO 239. APLICACIÓN DE LA LEY. Los procedimientos por contravenciones al régimen de Policía, así como los procedimientos administrativos sustituidos por la presente ley, que a la fecha de la entrada en vigencia de la misma se estén surtiendo, serán adelantados hasta su finalización, conforme a la legislación vigente a la fecha de ocurrencia de los hechos que motivaron su iniciación.".*

Ahora bien, sobre la vigencia de dicha norma se indicó:

> *"ARTÍCULO 243. VIGENCIA. La presente ley regirá seis (6) meses después de su promulgación.".*

Teniendo en cuenta que la promulgación fue el 29 de julio de 2016, la Ley entró en vigencia el 30 de enero de 2017.

[5] Artículo 1 Ley 1801 de 2016.

4. EL CASO CONCRETO.

4.1. Se tiene que el apoderado del demandante presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho. Junto a la misma allega escrito de solicitud de medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los siguientes actos administrativos: i) Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 por medio de la cual la Inspección Segunda de Policía de Ipiales declaró como infractores de las normas urbanísticas del Municipio de Ipiales a los señores Rosa María Araujo de Estupiñán y Víctor Carlos Estupiñán Araujo en calidad de propietarios del inmueble; y ii) Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, por medio de la cual el Alcalde Municipal de Ipiales resuelve el recurso de apelación, confirmando la decisión recurrida.

4.2. La medida cautelar refiere a las razones para justificar la medida cautelar en: i) Los efectos y ejecución de los actos acusados causarían un perjuicio económico grave e irremediable a los demandantes; ii) la sanción pecuniaria que se fijó y que establece la Ley 1801 de 2016, no es aplicable, por cuanto al momento que se inició el proceso sancionatorio esa multa no estaba vigente en el ordenamiento jurídico; iii) la sanción carece de sustento técnico; iv) con fecha 5 de mayo de 2016, se encontraba en trámite un proceso sancionatorio por los mismos hechos y partes, en vigencia de la Ley 388 de 1997, Ley 810 y Ley 1228 de 2008, las cuales se omitió aplicar por el Inspector Segundo de Policía de Ipiales, vulnerando el principio de la legalidad en las actuaciones administrativas; v) para la época de apertura del proceso sancionatorio la señora ROSA MARÍA ARAUJO DE ESTUPIÑÁN no era la propietaria del inmueble, por cuanto el mismo fue vendido al señor VÍCTOR ESTUPIÑÁN ARAUJO.

4.3. Dentro del traslado de la medida cautelar, la entidad demandada argumentó que al tenor del artículo 231 de la Ley 1437 de 2011, es requisito para la prosperidad de la medida cautelar que se indique las disposiciones violadas. No obstante, en la demanda ni la solicitud de la medida cautelar, se indica con claridad cuál es el conjunto normativo que se considera violentado.

Agrega que el proceso administrativo sancionatorio respetó el debido proceso, el derecho de contradicción y defensa, y que, culminó con una sanción, sin que se den las exigencias fácticas y jurídicas para suspender sus efectos sancionatorios; de manera que los argumentos de la demanda deberán definirse en la sentencia, previo agotamiento de un amplio debate y un análisis de la posición de las partes.

4.4. El Juzgado Séptimo Administrativo de Nariño, mediante auto de fecha 24 de mayo de 2019, decretó la suspensión de los actos administrativos Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y la Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, bajo el argumento que los mismos se aplicaron una norma (Ley 1801 de 2016) que no se encontraba vigente al inicio del procedimiento administrativo que dio origen a las sanciones impuestas a los demandantes.

4.5. Frente a la anterior decisión, la parte demandada interpuso recurso de apelación, argumentando que, si bien se iniciaron dos procesos administrativos, el primero no culminó, mientras que el segundo, se derivó de unas quejas por infracción urbanística ya en vigencia de la Ley 1801 de 2016. Precisa que el segundo proceso administrativo respetó el debido proceso, el derecho de audiencia y defensa.

4.6. Ahora bien, de la revisión de los documentos que obran en el expediente se encuentra lo siguiente:

i) A través de la Resolución No. 294 del 8 de agosto de 2014, la Secretaría de Planeación Municipal concedió licencia de construcción en la modalidad de obra nueva a la señora Rosa María Araujo de Estupiñan, para la construcción de 5 pisos.

ii) De acuerdo con las resoluciones y oficios aportados, se destaca que el día 12 de enero de 2016 se realizó requerimiento a la señora Rosa María Araujo, en el cual se solicitó tomar medidas de seguridad como mallas y señalización con el fin de evitar botar partículas de la construcción a las casas vecinas.

El día 01 de febrero de 2016 se realizó inspección a la obra, con el fin de verificar si se han cumplido los requerimientos, evidenciado que la propietaria hizo caso omiso. Por tal razón, se procedió a suspender la obra.

El día 25 de abril de 2016 se realizó inspección al predio, observando que la construcción tenía modificación de muros internos de los 5 pisos aprobados en la licencia y que se encuentra en proceso de construcción de un sexto piso sin licencia de ampliación. Frente a ello dejó boleta de citación y se suspendió la obra.

Teniendo en cuenta que se hizo caso omiso a la suspensión, se adelantó diligencia de acompañamiento de sellamiento de obra el 7 de julio de 2016. En esta acta se indica que la obra fue suspendida el día 25 de abril de 2016, por parte del funcionario de la Oficina de Vigilancia y Control de la Alcaldía

Municipal de Ipiales; ello teniendo en cuenta que no contaba con licencia de construcción, modalidad modificación y/o ampliación (fl. 72).

iii) Obra Auto No. 006 de 6 de mayo de 2016, emitido por la Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento de la Alcaldía Municipal de Ipiales, a través del cual se inicia proceso administrativo sancionatorio en los términos de la Ley 810 de 2003 en contra de la señora Rosa María Araujo. Así mismo, se dispuso formular pliego de cargos (fls. 59 – 62). Se aporta citación para notificación de fecha 24 de mayo de 2016 (fl. 64), donde se encuentra el desprendible de correo de junio de 2016, registrando que en no se recibió el oficio.

Por otra parte, se encuentra la respuesta al derecho de petición de fecha 27 de junio de 2016, donde se indica lo siguiente: "*De conformidad con el informe No. 1020-13-0522 señala la existencia de un proceso sancionatorio administrativo en contra de la señora ROSA MARIA ARAUJO, expediente radicado bajo el número No. 2016-0006, en el momento se encuentra surtiéndose la notificación por aviso que una vez superadas se entrará a periodo probatorio.*"[6] (fl. 70-71). El oficio No. 1020-13-0522 obra a folio 68.

iv) Se encuentra informe de inspección realizado el día 18 de julio de 2017, por el Profesional Universitario de la Unidad de Vigilancia y Control Urbano de la Alcaldía Municipal de Ipiales, en el cual se indicó que el proyecto se encuentra suspendido por no contar con licencia de ampliación para construcción de un sexto y séptimo piso (fls. 76).

[6] Transcripción literal.

v) Se aporta requerimiento realizado a la señora Rosa María Araujo para que no adelante trabajos de construcción, ampliación o remoción de tierras (fl. 80).

vi) Obra igualmente informe de la inspección realizada el 15 de agosto de 2017, con el acompañamiento de la Inspección Segunda de Policía, donde se procedió a suspender actividades, se dejó boleta de citación a sus propietarios y se selló preventivamente la obra por no contar con los permisos correspondientes (fls. 136 – 137). Se aporta acta de la diligencia de acompañamiento de sellamiento (fl. 82).

vii) Obra auto de fecha 23 de octubre de 2017, a través del cual la inspección Segunda de Policía avoca conocimiento sobre el comportamiento contrario que afecta la integridad urbanística, dado a conocer por la Unidad de Vigilancia y Control Urbano de la Alcaldía Municipal de Ipiales, respecto al bien inmueble de propiedad de la señora Rosa María Araujo y Víctor Estupiñan. En este auto se indica que la actuación se inicia teniendo en cuenta el informe de inspección adelantado por la Unidad de Vigilancia y Control Urbano de la Alcaldía Municipal de Ipiales, de fecha 18 de julio de 2017 (fls. 97 – 98). El informe de inspección obra a folio 76.

viii) A folio 29 obra Resolución No. 001 del 01 de junio de 2018, por medio de la cual se impone una sanción por comportamientos que afectan la integridad urbanística. En este acto se resolvió:

> *"**ARTÍCULO PRIMERO:** Declárese infractor de las normas urbanísticas del Municipio de Ipiales, a la señora ROSA MARIA ARAUJO, identificado con cedula de Ciudadanía No. 27.246.300 de Ipiales y el señor VICTOR ESTUPIÑAN ARAUJO identificado con cedula de ciudadanía No 13.016.975 expedida en Ipiales, en calidad de propietarios del inmueble ubicado en la*

carrera 1 No. 03-73 avenida panamericana de esta ciudad, por ser responsables de la infracción urbanística de construir en terrenos aptos para estas adecuaciones, sin licencia en un área de 447.06 m2. Todo esto en contravención a las normas urbanísticas.

ARTÍCULO SEGUNDO: *Sancionase a la señora ROSA MARIA ARAUJO y al señor VICTOR ESTUPIÑAN ARAUJO, en calidad de propietarios del bien inmueble descrito en el anterior punto, al pago de una multa equivalente a CATORCE MILLONES SETENCIENTOS CINCUENTA Y CUATRO MIL TRESCIENTOS CUARENTA PESOS M/C ($14.754.340) la cual deberá ser cancelada dentro de los cinco (5) días siguientes a la ejecutoria de la decisión, la cual deberá ser cancelado en EL BANDO DE OCCIDENTE en la cuenta corriente No. 035-87509-5 denominado "CODIGO DE POLICIA MUNICIPIO DE IPIALES".*

ARTÍCULO TERCERO: *Imponer a los declarados infractores, sanción urbanística de la DEMOLICION INMEDIATA de trabajos de construcción de modalidad ampliación de un sexto y séptimo piso obras desarrolladas sin licencia en la carrera 1 No. 03-73 avenida panamericana de la ciudad de Ipiales.*

PARAGRAFO PRIMERO*: La administración municipal ejercerá la vigilancia a los trabajos de demolición, por lo que se conmina a los contraventores a informar al municipio del inicio y la finalización de las demoliciones.*

PARAGRAFO SEGUNDO: *Infórmese a los contraventores que una vez en firme el presente acto administrativo, debe dar cumplimiento inmediato a lo aquí dispuesto. En caso de desacato el Municipio efectuará las labores de manera directa y los gastos en que incurra la administración Municipal para dicho propósito serán a costa de los contraventores." (Transcripción Literal).*

En las consideraciones se indica que el 4 de agosto de 2017, la Inspección Segunda de Policía recibió por reparto el proceso de infracción urbanística contra la señora ROSA MARIA ARAUJO y el señor VÍCTOR ESTUPIÑAN ARAUJO. Así mismo, refiere a las actuaciones administrativas que se han realizado en la construcción, precisando lo siguiente:

"En vista de los reiterados requerimientos realizados a la señora rosa María Araujo propietaria del inmueble ubicado en la carrera 1 o 3 este -73 avenida panamericana, con el fin de prevenir infracciones a las normas urbanísticas,

y que las mismas no fueron acatadas se procede a remitir todas las actuaciones realizadas por esta dependencia a la inspección de policía reparto, para que sea está de acuerdo con el artículo 206 de la ley 1801 de 2016 la que imponga las medidas correctivas por comportamientos contrarios a la integridad urbanística" (Transcripción literal del texto).

ix) Por su parte, a folio 40 – 50 obra Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, a través de la cual la Oficina Asesora Jurídica de la Alcaldía Municipal de Ipiales confirmó el acto administrativo proferido por el Inspector Segundo de Policía del Municipio de Ipiales (Resolución No. 001 del 01 de junio de 2018). En este acto administrativo se indican los hechos relacionados con la expedición de la licencia de construcción a favor de la señora Rosa María Araujo, de las quejas presentadas y las actuaciones adelantadas por la administración municipal. Frente a la existencia de un proceso anterior se indica lo siguiente (fls. 40 – 50):

"Frente a lo manifestado por el profesional del derecho, sobre la existencia de "un proceso anterior avocado por el Inspector segundo de Policía, donde se tramitaba una queja por las infracciones aquí sancionadas", procedimiento sancionatorio urbanístico preceptuado er el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, del cual reposa documentación en la Administración Municipal, más exactamente en la Oficina Asesora de Planeación y Direccionamiento, se observa que, mediante auto No. 006 del 06 de mayo de 2016, se ordenó el inicio de dicha actuación de naturaleza sancionatoria y se formularon cargos, sin embargo, no se realizó la notificación en debida forma de dicha decisión, tal y como consta en el oficio No. 1060 13001 785 del 24 de mayo de esa misma anualidad; así las cosas, de acuerdo con lo establecido en el artículo 72 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo para, efecto de las notificaciones, sin el lleno de los requisitos no se tendrá por surtida la notificación, ni producirá efectos legales la decisión, a menos que la parte interesada revele que conoce el acto, consienta la decisión o interponga los recursos legales, presupuestos que en el presente caso no se configuran, se entiende que el procedimiento no produjo efecto alguno. " (Transcripción literal).

4.6. Teniendo en cuenta lo anterior, sea lo primero señalar que la decisión del Juzgado de Primera Instancia, de suspender provisionalmente los efectos de los actos demandados, se sustentó bajo el argumento que dichos actos fueron emitidos con la aplicación de una norma que no se encontraba vigente al inicio del procedimiento administrativo que dio origen a las sanciones impuestas.

4.7. Así las cosas, encuentra el Tribunal que en el presente asunto en razón a las diferentes quejas presentadas se realizaron diferentes requerimientos, inspecciones y suspensiones de obra.

En efecto, se indica que se adelantó un primer requerimiento de fecha 12 de enero de 2016, para que se instale mallas, cintas de señalización entre otros. Sobre dicho requerimiento el 16 de febrero de 2016, se informó que se había cumplido con el requerimiento.

Posteriormente, el 25 de abril de 2016, se realizó inspección al predio observando que la construcción tenía modificación de los muros. Frente a ello se deja boleta de citación y se suspende la obra. El día 7 de julio de 2016, se ratifica la medida de suspensión. Debe señalarse que conforme al informe de fecha 25 de abril de 2016, se emitió el auto No. 006 de 2016.

Finalmente, se encuentra el informe de inspección de fecha 18 de junio de 2017, en el cual se establece que se encuentra en construcción un sexto y séptimo piso sin contar con licencia de construcción modalidad ampliación. Frente a ello se realizó requerimiento el día 21 de julio de 2017 y el día 15 de septiembre de 2017, la suspensión preventiva.

Debe indicarse que las actuaciones antes referidas fueron remitidas a la Inspección Segunda de Policía, respecto de las cuales se avoca conocimiento mediante auto de fecha 23 de octubre de 2017.

4.8. Ahora bien, en atención al informe de inspección realizado el 25 de abril de 2016, se emitió el auto No. 006 del 6 de mayo de 2016, a través del cual se dispuso iniciar proceso sancionatorio en los términos de la Ley 810 de 2003 y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (proceso con radicado No. 2016-0006), en contra de la señora Rosa María Araujo, por ejecutar obras de construcción sin contar con la debida licencia urbanística.

Dicho acto, según se observa de los documentos aportados no fue notificado. Al respecto, obra citación para notificación personal, pero se observa que no fue recibida. Aunado a ello, en respuesta al derecho de petición de fecha 27 de junio de 2016 (fl. 70), se informa que el proceso sancionatorio administrativo en contra de la señora ROSA MARIA ARAUJO, expediente radicado bajo el número No. 2016-0006, se encuentra surtiendo la notificación por aviso, empero no obra constancia de que dicha notificación se haya surtido.

Lo anterior es ratificado por la parte actora en los hechos, donde manifiesta que la Administración Municipal no gestionó su notificación personal. Sin embargo, señala que el proceso de notificación se dio del acto administrativo por conducta concluyente, pues radicó un poder ante la Oficina de Vigilancia y Control Urbano del Municipio de Ipiales el día 17 de junio de 2016 (fl. 69).

No obstante lo anterior, debe indicarse que no obran en el expediente actuaciones que haya adelantado la administración respecto del proceso No. 2016-0006, tampoco por la parte actora.

Ahora, del poder allegado al proceso[7], se tendría que la parte actora se habría notificado por conducta concluyente, al menos dando a entender que conoce de la actuación administrativa que se venía adelantando en su contra. De tal manera que dicha actuación administrativa no habría culminado, habiéndose entrabado la litis.

A ello se agrega que no hay ninguna decisión sobre la culminación del proceso sancionatorio u otro tipo de prueba.

4.9. Ahora bien, teniendo en cuenta los informes, requerimientos, como el informe de inspección realizado el 18 de julio de 2017, la Unidad de Control Urbano de la Alcaldía Municipal de Ipiales remitió dichas actuaciones a la Inspección Segunda de Policía del Municipio de Ipiales, para efectos de que adelantara las acciones correctivas correspondientes.

En efecto, la Inspección Segunda de Policía del Municipio de Ipiales, el día 4 de agosto de 2017, recibió por reparto proceso por infracción a las normas urbanísticas causadas por los ciudadanos Rosa María Araujo de Estupiñán y Víctor Carlos Estupiñan Araujo, y avocó conocimiento mediante auto de fecha 23 de octubre de 2017, surtiendo el trámite previsto en la Ley 1801 de 2016.

---

[7] El poder dice que se confiere para que se acuda, haga trámite, gestione y de ser el caso ejerza la defensa en proceso o diligencia que se lleva en su contra y que se encuentra a órdenes del Despacho (Oficina Asesora de Planeación de la Alcaldía Municipal de Ipiales). Tiene una fecha de recibido de fecha 17 de junio de 2016, con firma no legible. También tiene una nota de presentación en el Centro de Servicios Judiciales, de fecha 17 de junio de 2016.

Mediante Resolución No. 001 del 01 de junio de 2018, el Inspector Segundo del Municipio de Ipiales, declaró infractor de las normas urbanísticas a la señora Rosa María Araujo y el señor Víctor Estupiñan Araujo, por la infracción urbanística de construir en terrenos aptos para estas adecuaciones sin licencia. Conforme a ello los sancionó al pago de una multa y la demolición inmediata de los trabajos de construcción de modalidad ampliación de sexto y séptimo piso (fls. 29 – 39).

La anterior decisión fue apelada. Mediante Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, se resolvió el recurso de apelación, confirmando en su integridad el acto administrativo recurrido (fls. 40 - 50)

4.10. En este orden de ideas, se puede concluir lo siguiente:

i) El auto No. 006 del 6 de mayo de 2016, a través del cual se dispuso iniciar proceso sancionatorio en los términos de la Ley 810 de 2003 y Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo en contra de la señora Rosa María Araujo, se entiende notificado por conducta concluyente, pero no se ha adelantado otro trámite ni ha culminado con alguna decisión. Sobre ello debe reiterarse que no obra en el expediente actuaciones que se hayan adelantado por la administración respecto del proceso No. 2016-0006, tampoco alguna adelantada por la parte actora.

ii) Teniendo en cuenta no solo informes de inspección y requerimientos del año 2016, sino el informe de inspección realizado el **18 de julio de 2017**, la Unidad de Control Urbano de la Alcaldía Municipal de Ipiales remitió dichas actuaciones a la Inspección Segunda de Policía del Municipio de Ipiales, misma que se fue objeto de reparto el 4 de agosto de 2017 y se avocó

conocimiento mediante auto de fecha 23 de octubre de 2017, esto es en vigencia de la Ley 1801 de 2016.

iii) De esta manera, no advierte el Tribunal que previo a tramitar y decidir sobre las infracciones urbanísticas dispuestas en la Resolución No. 01 del 1 de junio de 2018 y la Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018, se haya tramitado y culminado un proceso sancionatorio por los mismos hechos y las mismas partes. Y si bien es cierto, se emitió el auto No. 006 del 6 de mayo de 2016, el mismo no se tramitó y culminó.

iv) En atención a los nuevos informes de inspección emitidos en vigencia de la Ley 1801 de 2016, no era dable dar aplicación a la normativa anterior (Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003 y Ley 1228 de 2008), sino que correspondía adelantarse el proceso sancionatorio con la normatividad vigente esto es Ley 1801 de 2016, que como se indicó entró en vigencia el 29 de enero de 2017.

v) Por lo anterior, el Tribunal se aparta de los argumentos expuestos por el Juzgado de Primera Instancia, en cuanto considera que es procedente la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos acusados, en tanto que los mismos aplicaron una norma que no se encontraba vigente al inicio del procedimiento administrativo que dio origen a las sanciones impuestas a los demandantes, por lo tanto, se revocará la decisión.

5. Aunado a lo anterior y no obstante que no fue objeto de apelación el Tribunal considera que en el presente asunto, el escrito de medida cautelar, **presentado en escrito separado a la demanda**, no cumple con los requisitos previstos en el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, en tanto exige

que la petición debe estar debidamente sustentada, es decir debe contener una explicación clara y fundamentada sobre la procedencia de la medida cautelar. Es claro que los requisitos y formalidades que exige la normativa deben tenerse en cuenta por el juez de la medida cautelar

5.1 Debe indicarse que la parte actora refiere a los antecedentes y las razones para justificar la medida cautelar (de manera concreta), así como a los artículos 29 de la Constitución Política, artículos 47 a 98 del C.P.A.C.A, artículo 108 de la Ley 388 de 1997, Ley 810 de 2003 y Ley 1228 de 2008, conforme a los cuales considera procedente se ordene la suspensión de la Resolución 01 del 1 de junio de 2018 para evitar la demolición y cobro coactivo de sumas de dinero que se cobran sin fundamento legal, sin embargo no sustentó en debida forma las razones de ello. Sobre dicho aspecto, esto es, la falta de sustentación de la medida de suspensión provisional, la parte demandada se refirió en el traslado de la medida cautelar.

Valga anotar que la simple invocación de tal norma que se considera violada y la citación de su texto no puede tenerse como sustentación de la medida cautelar. Es preciso exponer las razones o fundamentos que llevan a estructurar la sustentación; de cierta manera habría que exponerse los cargos de vulneración, de violación de la norma.

Al respecto, cabe traer como referencia lo señalado por el Consejo de Estado, en providencia de fecha 25 de julio de 2019[8], donde precisó lo siguiente:

[8] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, Consejero Ponente Dr. Milton Chaves García, veinticinco (25) de julio de dos mil diecinueve (2019), Radicación No. 11001-03-27-000-2019-00018-00 (24536), Demandante: Ciro Raúl Meza Martínez, Demandado: Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales – DIAN.

"No obstante, no se indican las razones o fundamentos de la medida, toda vez que sobre ese punto, el demandante no hizo pronunciamientos distinto a la solicitud.

En relación con la sustentación de la petición de medida cautelar, 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"

La exigencia de sustentar en forma expresa y concreta la solicitud de suspensión se explica por su propia naturaleza, dado que constituye una excepción al principio de legalidad de los actos administrativos y al carácter ejecutorio de los mismos.

En esas condiciones, con fundamento en el artículo 229 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, no puede accederse a la medida, pues no fue sustentada.

El requisito consistente en la sustentación de la medida cautelar se encuentra previsto en el artículo 229 del CPACA al precisar que las medidas cautelares, dentro de las que se encuentra la suspensión provisional, debe ser decretada a solicitud de parte debidamente sustentada, lo que conlleva a decir que la solicitud debe ser suficientemente argumentada por quien la solicite.".

Obsérvese además como la parte demandante, si se considerara como argumento debidamente sustentado, expone que se aplicó la ley 1801 de 2016 a actuaciones administrativas iniciadas con anterioridad. Sin embargo, es claro, como ya se indicó que la actuación administrativa que hoy es objeto de cuestionamiento en medida cautelar se inició en el año 2017, es decir, cuando dicha normativa ya estaba vigente. De tal manera que, se reitera, si se considerara, como sustentado tal argumento, que no lo está, tampoco habría lugar a acceder a la pretensión de suspensión provisional de los actos administrativos.

5.2. Debe anotarse además que en el escrito de cautelares no se solicitó ni se aportó pruebas. De esa manera no puede conocerse si el proceso, que se dice iniciado con auto de 06 de mayo de 2016, se haya originado en los mismos hechos por los cuales se adelantó el proceso sancionatorio que hoy es objeto de cuestionamiento. No se cumplió con los presupuestos previstos en el art. 231 de la ley 1437 de 2011:

> *"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.*
>
> *(…)"*

Era carga de la parte actora acreditar que concurren todos los supuestos jurídicos para advertir que, eventualmente se vulnera el principio *non bis in ídem,* que tampoco es lo que se ha alegado en este proceso judicial. Supuestos normativos que se asemejan a los presupuestos de la cosa juzgada, esto es que el nuevo proceso se adelanta por los mismos hechos, con el mismo objeto y entre las mismas partes.

Los argumentos expuestos, al menos en este estadio procesal, llevan a revocar la medida cautelar.

6. Conforme con lo señalado se revocará la providencia de primera instancia por medio de la cual decretó la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos antes mencionados.

7. No obstante lo anterior, este Tribunal entrará a disponer de manera oficiosa una medida cautelar preventiva y anticipativa[9], habida cuenta que del escrito de cautelares se advierte que existe un tercero (en el trámite administrativo), adquirente del inmueble sobre el cual recae las decisiones administrativas bajo estudio, cuyos derechos pueden resultar afectados.

Tal cautelar se justifica en tanto de ejecutarse la sanción administrativa, en especial la demolición de las obras que se dicen levantadas, desconociendo o sin licencia de construcción, se afectaría el inmueble, ahora de propiedad de un tercero distinto a quienes fueron sancionados administrativamente[10], de acuerdo con los antecedentes que se citan en el escrito de cautela.

El artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 dispone que: *"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…".*** (Negrilla de la Sala).

Por su parte, el artículo 230 de la norma citada, señala que las medidas cautelares podrán ser **preventivas**, conservativas, **anticipativas** o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Agrega que el **juez o magistrado ponente podrá decretar, una o varias de las medidas cautelares allí establecidas.**

---

[9] Valga precisar que de la pretensión segunda del escrito de cautelares se advierte que la parte actora busca que no se ejecute la sanción de demolición de la obra levantada en el inmueble objeto del proceso.
[10] No obstante, se precisa que dentro del presente asunto la señora OLGA JANETH BRAVO VILLA figura como parte demandante, siendo parte dentro de este proceso judicial.

Las medidas cautelares preventivas, buscan evitar que se produzca o aumente el daño causado por la administración.

De esta manera, atendiendo a que eventualmente se podría ocasionar un perjuicios a la señora Olga Yaneth Bravo Villa (quien adquirió el inmueble sobre el cual se ordena la demolición), se considera necesario decretar como medida cautelar preventiva y anticipativa, la no ejecución de la sanción urbanística de la demolición, establecida en el ordenamiento tercero de la Resolución No. 001 del 1 de junio de 2018, garantizando de esta manera el derecho de propiedad del cual es titular la señora Olga Yaneth Bravo Villa (se aporta certificado de tradición- folios 266 – 267). Es claro que de ejecutarse la sanción, en cuanto a la demolición del inmueble, se causaría un eventual perjuicio a la prenombrada, quien adquirió el inmueble luego de haberse emitido la sanción administrativa; pues la única forma de restablecer, ese eventual daño, será con una nueva construcción de lo que fue demolido, causando erogaciones no solo a dicha parte, sino eventualmente a la misma administración, quien habrá de asumir los costos. Ello claro está en el evento de encontrarse que el acto demandado no está ajustado a la legalidad, aspecto que debe dilucidarse ya en la sentencia.

Debe indicarse que el perjuicio no necesariamente debe haberse causado; la cautela es la que permite que el perjuicio advertido con la ejecución del acto administrativo se prevenga y evite el perjuicio alegado. Todo ello, claro está, sin perjuicio de la decisión de fondo que haya de producirse. Así, de las normas comentadas advierte que el decreto de medidas cautelares no implica prejuzgamiento (art. 229 ídem).

EN MÉRITO DE LO EXPUESTO, EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO,

R E S U E L V E

PRIMERO: REVOCAR el auto emitido el veinticuatro (24) de mayo de dos mil diecinueve (2019), por el Juzgado Séptimo Administrativo del Circuito de Pasto, por medio del cual resolvió decretar la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos Resolución No. 01 del 01 de junio de 2018 y la Resolución No. 1203 del 13 de julio de 2018.

SEGUNDO: ORDENAR como medida PREVENTIVA Y ANTICIPATIVA la no ejecución de la sanción urbanística de la demolición, establecida en el ordenamiento TERCERO contenido en la Resolución No. 01 del 01 de junio de 2018, emitida por la parte demandada.

TERCERO: En firme esta providencia, devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el programa informático "Justicia Siglo XXI"[11].

NOTIFÍQUESE, CÚMPLASE Y DEVUÉLVASE,

PAULO LEÓN ESPAÑA PANTOJA
Magistrado.

[11] Se precisa que hasta el momento el Tribunal cuenta con acceso parcial al sistema electrónico Siglo XXI, atendiendo que se realiza el denominado trabajo en casa, de forma virtual, según lo dispuesto en los Acuerdos del CSJ y decretos legislativos que han dispuesto el aislamiento obligatorio.

SANDRA LUCÍA OJEDA INSUASTY
Magistrada

ANA BEEL BASTIDAS PANTOJA
Magistrada