



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020).

REFERENCIA:	NULIDAD
ACCIONANTE:	DIEGO FERNANDO RODRÍGUEZ VÁSQUEZ
ACCIONADO:	MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
EXPEDIENTE:	500013333002-2015-00182-00

Procede el Despacho a proferir sentencia en el presente asunto, de conformidad con lo previsto en el artículo 187 de la Ley 1437 de 2011.

I. ANTECEDENTES.

De conformidad con el inciso primero del artículo 187 del CPACA corresponde en la sentencia hacer una síntesis de la demanda y su contestación. No obstante, como tal síntesis debe hacerse en la audiencia inicial, a lo dicho en tal audiencia (fol. 230 a 233) se remite el Despacho. Lo anterior, por cuanto un nuevo resumen implicaría desconocer la fijación del litigio que quedó en firme desde el 27 de abril de 2017.

Precisado lo anterior, se resumen a continuación exclusivamente las posiciones de las partes y del Ministerio Público, expuestas con posterioridad a la audiencia inicial, concretamente, durante el término concedido para alegar de conclusión y emitir concepto, respectivamente.

Parte demandante: guardó silencio.

Parte demandada: Dentro del término legal se pronunció, indicando que no hay lugar a declarar la nulidad pretendida, pues no existe ningún vicio de los consagrados en el artículo 137 de la Ley 1437 de 2011, toda vez que el Alcalde Municipal se encontraba facultado por el Concejo Municipal de Villavicencio para expedir el Decreto 101 de 2014, tal como se desprende del Decreto Municipal 353 de 2000 (artículos 6 y 68), ello en concordancia con lo preceptuado en los artículos 38, 50 y 102 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 1° del Decreto 1504 de 2011.

Añadió que no obstante lo anterior, en el presente asunto existe una carencia actual de objeto, pues el acto acusado ya no hace parte del ordenamiento jurídico vigente, al haber sido derogado tácitamente a través del Acuerdo N° 287 de 2015, así como de manera expresa mediante el Decreto Municipal N° 1000-21/327 del 17 de agosto de 2016, en su artículo 1°. Dicha situación hace que haya perdido ejecutoriedad en los términos del artículo 91 numeral 2° de la Ley 1437 de 2011 (Fol. 281)

Ministerio Público: Emitió concepto, indicando que el acto cuya nulidad se pretende, esto es, el Decreto 101 de 2014, ha perdido fuerza ejecutoria en los términos del artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, por razón de haber perdido su vigencia, pues fue derogado de manera expresa por el Decreto No. 1000-21/327 del 17 de agosto de 2016, y no lo fue por el Acuerdo 287 de 2015 “Por el cual se



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

adopta el nuevo plan de ordenamiento territorial de Villavicencio y se dictan otras disposiciones", ya que este estableció en su Capítulo III "Derogatorias y vigencias", artículo 514 que el Decreto 101 de 2014 se mantendría vigente hasta tanto la Secretaría de Planeación no expidiera una nueva reglamentación para el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios.

Trajo a colación jurisprudencia del Consejo de Estado relativa a la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos, para concluir que no obstante la configuración de este fenómeno jurídico, dicha situación no impide el estudio de legalidad del acto administrativo demandado, dado que la pérdida de fuerza ejecutoria rige hacia futuro, por lo cual se considera pertinente hacer el estudio teniendo en cuenta las circunstancias vigentes al momento de su expedición.

Acorde con lo anterior, pasó a indicar que el cargo de falta de competencia, enrostrado en la demanda es infundado, pues para expedir el acto acusado, el Alcalde se encontraba facultado por el Decreto 353 de 2000 "*Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio*" que en su artículo 68 dispuso que los decretos del Alcalde hacían parte de los instrumentos de planeamiento urbanístico, lo cual va en armonía con lo preceptuado por el artículo 38 de la Ley 388 de 1997, que regula lo relativo al reparto equitativo de cargas y beneficios, para lo cual se basó en una providencia del Consejo de Estado sobre un caso análogo.

Finalmente, en cuanto al cargo de falsa motivación, consideró que tampoco está llamado a prosperar, toda vez que se sustenta en que para la expedición del acto impugnado se realizó una interpretación errónea del mencionado artículo 38, lo cual se desvirtúa con el sustento antes esbozado. Y en el mismo sentido respecto del cargo de *infracción de las normas en que debía fundarse*, razones por las cuales su concepto se encaminó a solicitar se declare probada la excepción de decaimiento del acto administrativo, y declarar que mientras el Decreto 101 de 2014 estuvo vigente fue legal. (fol. 277 a 280)

II. CONSIDERACIONES

1. Problema Jurídico.

Fue establecido en la audiencia inicial –etapa de fijación del litigio– en la que se indicó que el presente asunto se circunscribe en determinar si el Decreto N° 101 del 12 de junio de 2014, por medio del cual se creó el "*sistema para el reparto equitativo de cargas y beneficios urbanísticos en el municipio de Villavicencio*", se encuentra viciado de nulidad por las causales de falta de competencia, falsa motivación e infringiendo las normas en que debía fundarse.

2. Decaimiento de los actos administrativos cuya nulidad se solicita por vía jurisdiccional.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Como aspecto preliminar, y teniendo en cuenta que la entidad ha alegado la figura de la pérdida de fuerza ejecutoria del acto administrativo demandado, tanto en la contestación de la demanda, como en sus alegaciones finales, pasará el Despacho a analizar este tema de cara a la documental allegada al plenario.

La figura del decaimiento del acto administrativo –ahora denominada “*pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo*–, se encuentra consagrada en el artículo 91 de la Ley 1437 de 2011, que a la letra reza:

“Artículo 91. Pérdida de ejecutoriedad del acto administrativo. Salvo norma expresa en contrario, los actos administrativos en firme serán obligatorios mientras no hayan sido anulados por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo. Perderán obligatoriedad y, por lo tanto, no podrán ser ejecutados en los siguientes casos:

1. Cuando sean suspendidos provisionalmente sus efectos por la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.
2. Cuando desaparezcan sus fundamentos de hecho o de derecho.
3. Cuando al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la autoridad no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos.
4. Cuando se cumpla la condición resolutoria a que se encuentre sometido el acto.
5. Cuando pierdan vigencia.”

El Consejo de Estado ha precisado que en los términos de la norma transcrita, “*la fuerza ejecutoria de los actos administrativos es la capacidad de que goza la administración para hacer cumplir por sí mismo sus propios actos, es decir, que tal cumplimiento no depende de la intervención de autoridad distinta a la de la misma administración*”.¹

Y en el mismo sentido, indicó respecto del concepto aludido que “*la pérdida de la fuerza ejecutoria hace relación a la imposibilidad de ejecutar los actos propios de la administración para cumplir lo ordenado por ella misma*”², por lo cual, los afectados pueden oponerse a la ejecución de un acto administrativo a través de la excepción de pérdida de fuerza ejecutoria, en los términos del artículo 92 de la Ley 1437 de 2011.

Aclarado lo anterior, una vez analizada la documental allegada al expediente, se tiene en primera medida que le asiste la razón al Ministerio Público al anotar que el acto impugnado no fue derogado tácitamente por el Acuerdo N° 287 de 2015, pues este es claro en indicar en su artículo 514 que “*El Decreto 101 de 2014 se mantendrá vigente hasta tanto la Secretaría de Planeación no expida una reglamentación para el sistema de reparto equitativo de cargas y beneficios, no obstante la ejecución de los derechos de edificabilidad deberá realizarse de acuerdo al régimen de usos establecidos en el presente Plan de Ordenamiento Territorial*”. (fol. 262 – medio magnético)

¹ Sección Segunda – Subsección A, providencia de fecha del 11 de febrero de 2016, radicado número 15001-23-33-000-2013-00408-01(2838-13).

² *Ibidem*.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

No obstante lo anterior, con posterioridad fue expedido el Decreto No. 1000-21/327 del 17 de agosto de 2016 *“Por medio del cual se deroga el Decreto 101 de 2014 y se dictan otras disposiciones”* (fol. 257 a 259), razón por la cual resulta claro que efectivamente en el presente caso nos encontramos frente al fenómeno jurídico de la pérdida de ejecutoriedad del acto acusado, al configurarse la causal contemplada en el numeral 5 de la norma transcrita, pues perdió su vigencia al ser derogado.

Sin embargo, dicha situación no es óbice para realizar el estudio de legalidad del acto acusado, pues la pérdida de ejecutoria tiene efectos hacia futuro y no afecta la presunción de validez de que gozan los actos administrativos, lo cual torna viable analizar si al momento de su creación y durante el tiempo de su vigencia, el acto demandado fue legal.

Así lo ha entendido el Consejo de Estado a partir de su sentencia de fecha 14 de enero de 1991³ emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, en la que indicó que:

“(…) la derogatoria de una norma no restablece per se el orden jurídico supuestamente vulnerado, sino apenas acaba con la vigencia de la norma en cuestión. Porque resulta que un acto administrativo, aún si ha sido derogado, sigue amparado por el principio de legalidad que le protege, y que solo se pierde ante pronunciamiento anulatorio del juez competente; de donde se desprende que lo que efectivamente restablece el orden vulnerado no es la derogatoria del acto, sino la decisión del juez que lo anula, o lo declara ajustado a derecho (…).”

Dicha postura ha sido reiterada por el alto tribunal a través de múltiples pronunciamientos, destacándose la sentencia de 7 diciembre de 2016, en los siguientes términos:

“ (...) la Corporación ha sostenido mayoritariamente, que la circunstancia que el acto administrativo demandado haya sido derogado o hubiere operado la figura del decaimiento, no impide el juicio de legalidad del mismo, en tanto éste debe realizarse según las circunstancias vigentes al momento de su expedición y habida consideración de que tanto la derogatoria como el decaimiento sólo opera hacia el futuro y no afecta su validez. Además, pueda que sus disposiciones se encuentren produciendo efectos, aun después de su derogatoria o decaimiento, haciéndose viable el estudio de su legalidad.

Entonces, pese a ocurrir la derogatoria o el decaimiento del acto administrativo enjuiciado, hay lugar a estudiar de fondo el asunto, puesto que: i) pueda que el acto administrativo haya producido efectos y que los mismos aún estén surtiéndose; y ii) la ocurrencia del decaimiento no afecta la presunción de legalidad del acto y su control debe hacerse frente a las circunstancias de hecho y de derecho vigentes al momento de su expedición.

Visto desde otra óptica, la presunción de legalidad de la que gozan los actos administrativos tan sólo puede ser desvirtuada por el juez competente, por lo que, la derogatoria, el decaimiento o pérdida de ejecutoriedad no conlleva implícito el juicio de validez de los mismos (...).”⁴

Así las cosas, si bien ha quedado claro que el Decreto 101 de 2014 ha perdido su ejecutoriedad en virtud de que fue derogado, pasará el Despacho a analizar si al

³ Expediente S-157, ponencia del Doctor Carlos Gustavo Arrieta Alandete.

⁴ Consejo de Estado, Sección Segunda, sentencia del 7 de diciembre de 2016 (Exp. 11001032500020120057100 (2139-2012) Consejera Ponente: Dra. Sandra Lisett Ibarra Vélez



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

momento de su expedición, y de acuerdo con los cargos de nulidad que se le enrostran, se ajustó al ordenamiento jurídico.

3. Caso concreto – Análisis de legalidad del acto acusado.

Se indica en la demanda que el Decreto 101 de 2014 adolece de las causales de nulidad de *falta de competencia, falsa motivación e infracción de las normas en que debía fundarse*, las cuales se pasan a analizar a efectos de determinar si efectivamente se configuraron al momento de expedirse el acto acusado.

Se sustenta el primer cargo (**falta de competencia**) en que las normas invocadas en el acto acusado, en virtud de las cuales consideró que el Alcalde tiene competencia para establecer el sistema equitativo de cargas y beneficios urbanísticos, esto es, la Ley 388 de 1997, los Decretos 353 de 2000 y 1504 de 1998, así como el Acuerdo 021 de 2002, no consagran dicha facultad para el burgomaestre, pues el artículo 38 de la Ley 388 de 1997 lo que prescribe es que los planes de ordenamiento territorial y sus reglamentos deben consagrar los mecanismos que garanticen el reparto equitativo de cargas y beneficios, de hecho, en su inciso segundo consagra una serie de instrumentos a través de los cuales se cumple ese propósito; por otra parte, el artículo 1° del Decreto 1504 de 1998 no alude a la facultad de los alcaldes de crear dicho sistema, sino a la prelación que deben dar los municipios a la planeación, construcción, mantenimiento y protección del espacio público sobre los demás usos del suelo a través del POT; y en cuanto al artículo 68 del Decreto 353 de 2000, es decir, el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época, tampoco otorgaba dicha competencia al Alcalde para proferir el acto acusado, ya que lo que allí se indica en el artículo 38 es que la adopción y revisión del POT de cualquiera de sus componentes o contenidos estará sujeta a las normas de carácter procedimental previstas en la Ley 388/97.

Añadió que si el Alcalde tuviera alguna competencia relacionada con el sistema de reparto equitativo y beneficios del POT, sería necesariamente para desarrollarlo o regularlo, y no para crearlo, pues dicha facultad se encuentra en cabeza de los Concejos Municipales, conforme lo dispone el artículo 313 numeral 7° de la Constitución Política.

Al respecto, se entiende entonces que este cargo de violación tiene como base que el acto demandado tiene la finalidad jurídica de crear el sistema de cargas y beneficios, aspecto que es de competencia exclusiva del Concejo Municipal, pues del artículo 38 de la Ley 388 de 1997 no se desprende que el Alcalde Municipal tenga competencia para ello. Por lo anterior, se pasa a analizar la normativa que regula la adopción y reforma de los planes de ordenamiento territorial, a efectos de establecer si existió una tergiversación de sus contenidos como se indica en la demanda.

En virtud del artículo 311 de la Constitución Política, corresponde a los municipios tiene satisfacer las necesidades locales, prestando los servicios públicos que determine la ley, así como construir las obras que demande el progreso local,



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes.

Acorde con esa disposición, el artículo 313 ibídem indica que es función de los concejos municipales, entre otras, reglamentar los usos del suelo. En tanto que el artículo 315 prescribe que es una atribución del Alcalde presentar oportunamente al Concejo los proyectos de acuerdo sobre planes y programas de desarrollo económico y social, obras públicas, presupuesto anual de rentas y gastos de los demás que estime convenientes para la buena marcha del municipio.

De lo anterior se desprende que la función de reglamentar del uso de suelo es un trabajo mancomunado ejercido entre los alcaldes y los concejos municipales, en aras de garantizar el desarrollo de los municipios y la satisfacción de las necesidades locales.

En armonía con los anteriores mandatos constitucionales, fue expedida la Ley 388 de 1997 *"Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones"*, que en su artículo 15 establece la noción de *normas urbanísticas*, en los siguientes términos:

"Artículo 15. Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala. (...)" (Subraya y resalta el Despacho)

Más adelante, el artículo 19 implanta el concepto de planes parciales de ordenamiento territorial, y define los aspectos sobre los cuales pueden recaer, así:

"ARTÍCULO 19º.- Planes parciales. Los planes parciales son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los planes de ordenamiento, para áreas determinadas del suelo urbano y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana, además de las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en la presente Ley. El plan parcial o local incluirá por lo menos los siguientes aspectos:

(...)

6. La adopción de los instrumentos de manejo de suelo, captación de plusvalías, reparto de cargas y beneficios, procedimientos de gestión, evaluación financiera de las obras de urbanización y su programa de ejecución, junto con el programa de financiamiento.

(...)" (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

De las disposiciones transcritas, se desprende que las normas urbanísticas tienen por objeto regular el uso y aprovechamiento del suelo, y en su contenido se deben fijar los mecanismos a través de los cuales se podrán revisar, ajustar o modificar; igualmente, que los planes parciales tienen por objeto desarrollar y complementar las disposiciones de los planes de ordenamiento, dentro de las cuales se encuentra el sistema de reparto de cargas y beneficios.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Ahora, el Decreto 2181 de 2006 *“por el cual se reglamentan parcialmente las disposiciones relativas a planes parciales contenidas en la Ley 388 de 1997 y se dictan otras disposiciones en materia urbanística”*, indica en su Capítulo IV artículo 16⁵ que la expedición de los planes parciales es de competencia del Alcalde. En efecto indica dicha norma:

“Expedición del decreto de adopción del plan parcial. El proyecto de plan parcial como documento consolidado, será adoptado por el alcalde municipal o distrital, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes, contados a partir de la emisión del concepto de viabilidad por parte de la autoridad de planeación municipal o distrital y, en su caso, después de haber sido concertado con la autoridad ambiental, cuando se requiera.”

Por lo anterior, resulta claro que el Decreto 101 de 2014 tenía por objeto complementar el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época, al establecer el sistema de reparto de cargas y beneficios, siendo esto uno de los aspectos susceptibles de regulación a través de planes parciales conforme al numeral 6° del artículo 19 de la Ley 388 de 1997. Aunado a lo anterior, en los términos del Decreto 2181 de 2006, la facultad para expedirlo se encuentra radicada en el Alcalde municipal.

Por otro lado, al verificar la norma principal, esto es, el Decreto 353 de 2000 (POT vigente para la época), a efectos de determinar el procedimiento que allí se estableció para su regulación o modificación, se tiene que en su artículo 68 se estableció:

“Artículo 68. Definición de Instrumento de Planeamiento Urbanístico. Son instrumentos de Planeamiento Urbanístico todos los actos expedidos conforme a la ley, que contengan decisiones administrativas referidas al desarrollo urbano o al ordenamiento territorial. El presente Plan de Ordenamiento es el instrumento básico de Planeamiento del Desarrollo Territorial del Municipio de Villavicencio. Igualmente son instrumentos de planeamiento **los Planes Parciales y los decretos del Alcalde mediante los cuales se desarrolle y reglamente el Plan de Ordenamiento**. También son instrumentos de planeamiento los Permisos o las Licencias que autoricen la ejecución de actuaciones urbanísticas o la construcción de obras de urbanismo o de edificación relacionadas con ellas. También se considera instrumento de planeamiento los Programas de Ejecución.” (Subrayado y negrilla fuera del texto original)

Y más adelante, en el artículo 70 definió los *Planes Parciales* en los siguientes términos:

“Artículo 70. Planes Parciales. Definición. Es el instrumento de planificación, por medio del cual se desarrollan y complementan las disposiciones del presente Plan de Ordenamiento, para las áreas del suelo urbano, para la totalidad de las áreas localizadas en suelo de expansión urbana, para todas las áreas que deban desarrollarse como unidades de actuación urbanística, para los macroproyectos y para todas las operaciones urbanas especiales según se definen en el nOrTe (sic).”

De esta manera resulta claro que en virtud de las normas que regulan la materia, el Alcalde del municipio de Villavicencio, tenía la competencia para expedir el acto administrativo demandado, facultad que incluso fue ratificada por el Plan de Ordenamiento Territorial vigente para la época de su expedición, que enlistó los decretos expedidos por dicha autoridad, cuando estos tienen por objeto el desarrollo

⁵ Subrogado por el artículo 4 del Decreto Nacional 4300 de 2007.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

urbano o el ordenamiento territorial, como instrumentos de planeamiento urbanístico, completamente válidos para complementar el ordenamiento territorial.

En los anteriores términos, el cargo de nulidad de falta de competencia no tiene vocación de prosperidad.

En relación con el cargo de **falsa motivación**, indicó el demandante que, de acuerdo con los lineamientos del Consejo de Estado, se presenta falsa motivación cuando *i)* los fundamentos de hecho o de derecho invocados en el acto no existen; *ii)* los supuestos fácticos alegados son contrarios a la realidad; *iii)* se le dan a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen, y *iv)* los motivos que fundamentan el acto no justifican la decisión en él adoptada. Y en estos términos, se configuró esta causal, porque en el acto acusado se cambió el sentido del artículo 38 de la Ley 388 de 1997 y del artículo 68 del Decreto 353 de 2000 (POT vigente para la época), para irrogar al Alcalde una facultad que no tenía.

De esta manera se observa que el cargo de falsa motivación alegado en la demanda, tiene el mismo sustento esbozado en el de falta de competencia, y en estos términos, por sustracción de materia, al haber sido desvirtuado anteriormente, no encuentra el Despacho sustento para su prosperidad.

En igual sentido se dispone respecto del cargo de *infracción de las normas en que debía fundarse*, pues se allí se insiste que el funcionario que expidió el acto carecía de competencia, y se añade de manera genérica que fue expedido sin cumplir con el procedimiento obligatorio y preestablecido por la ley, lo cual ya se ha desvirtuado con el análisis jurídico antes expuesto.

Con base en los anteriores fundamentos, serán despachadas desfavorablemente las pretensiones de la demanda.

4. Sobre Costas

De conformidad con el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, resulta improcedente la condena en costas en este tipo de asuntos, al considerarse que la finalidad de este medio de control es defender la prevalencia del principio de legalidad, y por ende el interés público⁶.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda.

⁶ CONSEJO DE ESTADO, SECCIÓN PRIMERA, C.P GUILLERMO VARGAS AYALA, SENTENCIA DEL 21 DE ABRIL DE 2016, RAD: 11000-03-24-000-2014-00515-00.



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

SEGUNDO: No hay lugar a condenar en costas, de acuerdo a lo indicado.

TERCERO: Una vez ejecutoriada la presente providencia, devuélvase el remanente de la suma que se ordenó consignar por concepto de gastos del proceso, si a ello hubiere lugar, dejando constancia de dicha entrega y archívese el expediente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

Una firma manuscrita en tinta negra, que parece ser "Liceth Angélica Ricaurte Mora", escrita sobre una línea horizontal.

LICETH ANGÉLICA RICAURTE MORA

Juez