

**REPÚBLICA DE COLOMBIA  
RAMA JUDICIAL**



**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE  
VILLAVICENCIO**

Villavicencio, 02 de marzo de 2020

**MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE**  
**DEMANDANTE: DEPARTAMENTO DEL META**  
**DEMANDADO: MUNICIPIO DE RESTREPO**  
**EXPEDIENTE: No. 50-001-33-33-005-2019-00129-00**

**CUADERNO DE MEDIDA CAUTELAR**

Surtido el trámite correspondiente y atendiendo a lo dispuesto por el inciso tercero del artículo 233 del C.P.A.C.A., procede el Despacho a resolver la solicitud de medida cautelar presentada por el demandante.

**1. ANTECEDENTES**

**1.1 Demanda**

En ejercicio del medio de control de nulidad simple, el DEPARTAMENTO DEL META presentó demanda contra el MUNICIPIO DE RESTREPO - META, a fin de obtener la nulidad del Acuerdo Municipal número 027 del 10 de diciembre de 2018, "POR MEDIO DEL CUAL SE ADOPTA EL NUEVO PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE RESTREPO META Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES".

Según la parte demandante, el acto acusado es violatorio del ordenamiento jurídico, por cuanto en su expedición se omitió lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, al adoptar un plan básico de ordenamiento territorial para el Municipio de Restrepo - Meta cuando lo correspondiente por la cantidad de habitantes, era expedir un esquema de ordenamiento territorial, y de otra parte no se brindó la publicidad adecuada y con ello impidió la participación ciudadana para su socialización y aceptación, ya que tan sólo se dio un día para conocer de un proyecto de más de 1082 folios, cuando en otros municipios el término mínimo para socializar este tipo de proyectos, no es inferior a 90 días, contrariando de esta manera el preámbulo de nuestra Constitución Política y su artículo 103.

**1.2 Solicitud de medida cautelar**

Simultáneamente con la presentación de la demanda, en escrito aparte la GOBERNACIÓN DEL META solicita que, mientras se decide el fondo esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del referido Acuerdo Municipal número 027 del 10 de diciembre de 2018.

Dicha solicitud la sustenta con los mismos argumentos facticos y jurídicos con que funda el cargo de nulidad del acto demandado.

### 1.3 Traslado de la solicitud

Mediante auto del 06 de febrero de 2020, notificado el día 14 del mismo mes y anualidad (folios 24 y 25), se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, dentro de los cuales manifestó que el acuerdo cuya nulidad y suspensión provisional se reclama, está provisto de legalidad.

Como fundamento de su oposición el apoderado del Municipio de Restrepo – Meta, sostiene que el acto administrativo que se demanda, fue expedido bajo los parámetros previstos por los artículos 4, 11 y 16 de la Ley 388 de 1997, goza de presunción de legalidad y no viola la constitución ni la ley como lo manifiesta la entidad demandante.

En cuanto al procedimiento en cómo se formuló y aprobó el plan básico de ordenamiento territorial, se contó con la participación de la ciudadanía a través de diferentes mesas concertación, sobre las temáticas de interés en las fases de diagnóstico, estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

Del escrito de solicitud de suspensión del acto demandado, no se aprecia una ostensible trasgresión de normas superiores, simplemente parte de supuestos de los cuales no se aporta ninguna prueba.

De otra parte, obran las intervenciones de los ciudadanos CESAR AUGUSTO ROBAYO ÁLVAREZ, y NÉSTOR ARNULFO GARCÍA PARRADO<sup>1</sup>, quienes coadyuvan con la entidad demandada, y manifiestan que contrario a lo expuesto por la apoderada del Departamento del Meta, el Acuerdo 027 de 2018 fue publicado en debida forma y socializado a la comunidad para que interviniera, situación que se corrobora con las actas de reunión realizadas y de las cuales aportan copias, por lo que solicitan no se acceda a la medida provisional solicitada, pues de lo contrario, se afectaría la economía y el desarrollo del municipio, en donde la inversión financiera, el crecimiento de los sectores del comercio, la industria, construcción y el turismo, han tendió auge en los últimos años.

## 2. CONSIDERACIONES

### 2.1 Marco normativo

El Título IV, Capítulo XI del C.P.A.C.A. se ocupa de las medidas cautelares en los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, previendo en su artículo 229 que podrán solicitarse antes de la notificación del auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso por la parte interesada a fin de proteger provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, sin que tal decisión signifique prejuzgamiento.

Como bien lo indicó el Consejo de Estado, la nueva regulación de la institución procesal que se analiza implicó una flexibilización de los requisitos que la hacen precedente, pues *“mientras el artículo 152 del C.C.A. establecía que era necesario para la prosperidad de la medida la manifiesta contradicción entre las normas alegadas como vulneradas y el acto acusado, o de éste con las pruebas; ahora con el C.P.A. y de lo C.A., basta que de la comparación se evidencie la mera contradicción entre el acto acusado y las normas cuya violación se alega, o del acto con las pruebas”*<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Folios 04 al 22 del cuaderno de medida cautelar.

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 18 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00049-00. Consejero Ponente: Alberto Yepes Barreiro.

No obstante, tal flexibilización en los requisitos –que también se predica, bajo el régimen de la ley 1437 de 2011, de los medios a través de los cuales se puede materializar una medida cautelar- no implicó un cambio en la naturaleza jurídica de dicha figura procesal.

Como es claro en la doctrina procesal y en el artículo 229 del C.P.A.C.A., la finalidad de una cautela es de naturaleza estrictamente procesal: amparar anticipadamente el objeto del proceso y la eficacia de la decisión de fondo que ha de tomarse, sea cual sea el sentido de ésta. De ningún modo puede sustituir la sentencia, ni pretendérselo con ella que el juez adopte alguna posición frente a aspectos sustanciales del debate, pues éstos sólo pueden ser decididos mediante una providencia definitiva, con efectos de cosa juzgada.

Así lo entendió el Consejo de Estado en una providencia anterior a la citada, cuando sostuvo lo siguiente:

*“Ahora bien, no obstante que la nueva regulación como ya se dijo permite que el juez previo a pronunciarse sobre la suspensión provisional lleve a cabo análisis de la sustentación de la medida y estudie pruebas, ocurre que ante el perentorio señalamiento del 2º inciso del artículo 229 del CPACA (Capítulo XI Medidas Cautelares-procedencia), conforme al cual: ‘La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento’, es preciso entonces que el juez sea muy cauteloso y guarde moderación a fin que el decreto de esta medida cautelar no signifique tomar partido definitivo en el juzgamiento del acto ni prive a la autoridad pública que lo produjo o al demandado (...), de que ejerzan su derecho de defensa y que para la decisión final se consideren sus argumentos y valoren sus medios de prueba.”<sup>3</sup>*

Ahora bien, respecto de las medidas cautelares solicitadas, el artículo 230 la Ley 1437 de 2011 señala las diferentes medidas cautelares que se pueden decretar por el Juez o Magistrado Ponente:

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

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

- 1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.*
- 2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.*
- 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.*
- 4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.*
- 5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.” Es del caso destacar que a la luz de lo establecido en el inciso final del artículo 229 del C.P.A.C.A la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.”*

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Quinta. 13 de septiembre de 2012. Expediente: 11001-03-28-000-2012-00042-00. Consejera Ponente: Susana Buitrago Valencia.

El Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en su artículo 231, consagra los requisitos a evaluar para decretar las medidas cautelares, entre los cuales establece los siguientes en lo que respecta a la suspensión provisional de actos administrativos:

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

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

- 1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho*
- 2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.*
- 3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.*
- 4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones: a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable, o b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia, serían nugatorios.”*

Con fundamento en este breve marco normativo, es del caso resolver la solicitud planteada.

## **2.2. Caso concreto**

Según quedó resumido en los antecedentes de estas consideraciones, la medida cautelar que aquí se examina, consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 027 del 10 de diciembre de 2018, se sustenta en el mismo argumento en que se funda el reparo de nulidad de dicho acto, es decir, que el acto acusado es violatorio del ordenamiento jurídico, por cuanto omitió lo dispuesto en el artículo 4º de la Ley 388 de 1997, al adoptar un plan básico de ordenamiento territorial para el Municipio de Restrepo Meta, sin dar la publicidad adecuada y permitir la participación ciudadana para su socialización y aceptación, ya que tan sólo se dio un día para conocer de un proyecto de más de 1082 folios, cuando en otros municipios el término mínimo para socializar este tipo de proyectos, no es inferior a 90 días, contrariando de esta manera el preámbulo de nuestra Constitución Política y su artículo 103.

Pues bien, contrario a lo planteado en la solicitud que aquí se resuelve, en criterio de este Despacho, de la lectura de la norma invocada no se evidencia o resalta la supuesta facultad extralimitada por el Concejo Municipal de Restrepo, de manera que el estudio jurídico planteado con la medida cautelar solicitada no es procedente de ser resuelto mediante este mecanismo, sino que éste debe ser decidido mediante sentencia de fondo, oportunidad procesal en que la parte demandada ya habrá tenido posibilidad de pronunciarse, tanto en la contestación de la demanda, como en los alegatos de conclusión, respecto de los argumentos planteados en la demanda. Nótese que tanto la medida cautelar incoada como las pretensiones de fondo de la demanda se sustentan en idénticos fundamentos jurídicos, es decir, en

i) la indebida expedición del plan de ordenamiento territorial para un municipio con una población inferior a 30.000 habitantes, y ii) sin la publicidad ni término prudencial para su promulgación y socialización, con lo cual se vulneró el derecho a la participación ciudadana.

En otras palabras, adelantarse en la respuesta al problema jurídico que plantea la solicitud de medida cautelar exigiría resolver anticipadamente el fondo del asunto, sin dar a la contraparte la oportunidad de ejercer en debida forma su derecho de defensa, sin debate probatorio alguno y sin la posibilidad de presentar alegatos de conclusión.

Así las cosas, dada la complejidad del asunto que se discute, no es posible declarar la suspensión provisional del acto acusado, pues no es evidente que éste trasgreda el precepto legal señalado en la solicitud de medida cautelar. Será en la sentencia donde se tomará la decisión que en derecho corresponda.

En este orden de ideas, dada la complejidad del asunto que se discute y al no ser evidente que ésta trasgreda el precepto normativo enunciado, no es posible declarar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal 027 del 10 de diciembre de 2018, "por medio del cual se adopta el nuevo plan básico de ordenamiento territorial del municipio de Restrepo - Meta y se dictan otras disposiciones", pues no se encuentran acreditados los requisitos para su procedencia contemplados en el artículo 231 del C.P.A.C.A.

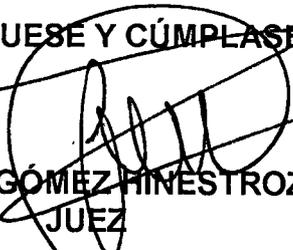
Será en la sentencia, entonces, y una vez superadas las etapas del proceso y oídas las intervenciones de las partes, donde se tomará la decisión que en derecho corresponda al respecto.

En mérito de lo expuesto, el **JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO**,

**RESUELVE:**

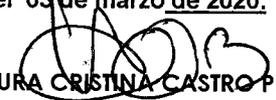
**NEGAR** la **MEDIDA CAUTELAR** consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número Acuerdo Municipal 024 del 10 de diciembre de 2020, expedido por el consejo Municipal de Restrepo - Meta".

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

  
**FREICER GÓMEZ HÍNESTROZA**  
**JUEZ**

  
**JUZGADO QUINTO ADMINISTRATIVO ORAL  
DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO  
NOTIFICACIÓN POR ESTADO**

La anterior providencia emitida el 02 de marzo de 2020 se notificó por ESTADO No. 6 del 03 de marzo de 2020.

  
**LAURA CRISTINA CASTRO PELLATÓN**  
Secretaria

(3)

(4)