

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD
RADICADO: 25269-33-33-001-2019-00014-00
ACCIONANTE: JAIRO ALFONSO ROBAYO MUÑOZ
ACCIONADO: MUNICIPIO DE VILLETA
ASUNTO: Auto obedece, cumple y resuelve solicitud sobre alcance de la medida cautelar

Facatativá, ocho (8) de febrero de dos mil veintidós (2022)

1. ASUNTO A RESOLVER

El proceso se encuentra al Despacho para obedecer y cumplir lo ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca¹ y, en consecuencia, resolver sobre el escrito radicado el 12 de octubre de 2021 por la apoderada del municipio de Villeta, en el que solicita se defina el alcance de la medida cautelar decretada.

2. CONSIDERACIONES

2.1. Trámite del proceso

Jairo Alfonso Robayo Muñoz, ejerciendo el medio de control de nulidad, consagrado en el art. 137 de la Ley 1437 de 2011 (L.1437/2011), presentó demanda en contra del municipio de Villeta con el fin de que se declare la nulidad del Acuerdo n.º 011 de 23 de julio de 2017, *“por el cual se adopta el ajuste del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del municipio de Villeta-Cundinamarca, para la incorporación de predios rurales y rurales suburbanos al perímetro urbano y la adopción del régimen de usos y aprovechamiento del suelo”*.

Así mismo solicitó, como medida cautelar, la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado, al considerar que fue expedido con infracción de las normas en que debería fundarse.

Admitida la demanda por auto de 18 de julio de 2019, en providencia de la misma fecha se ordenó correr traslado de la solicitud conforme lo dispone el art. 233 de la L.1437/2011.

¹ Fallo de 9 de diciembre de 2021 proferido dentro del proceso rad. n.º 25000-23-15-000-2021-01532-00 por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca- sección segunda-subsección E.

Mediante auto de 18 de diciembre de 2019 se resolvió decretar la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Acuerdo n.º 11 de julio de 23 de 2017.

Por auto de 6 de febrero de 2020, se concedieron, en el efecto devolutivo, los recursos de apelación interpuestos por el municipio de Villeta y la coadyuvante -Actual Constructora S.A.S.- contra el auto de 18 de diciembre de 2019, que decretó la medida cautelar.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera- Subsección A, mediante auto de 6 de agosto de 2020 resolvió el recurso de apelación, confirmando en todas sus partes el auto de 18 de diciembre de 2019 proferido por el Juzgado y negó la solicitud de vinculación de terceros presentada por la apoderada del municipio de Villeta.

En torno a la anterior providencia se presentó acción de tutela contra el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, la cual fue conocida en primera instancia por el Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección B, profiriéndose fallo de tutela de 13 de octubre de 2020 amparando el derecho fundamental al debido proceso, se dejó sin efectos el auto de 6 de agosto de 2020 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca y se ordenó que se profiriera decisión de remplazó, en la que se resuelva el recurso de apelación presentado por la parte coadyuvante contra el auto de 18 de diciembre de 2019 que decretó la medida cautelar.

El fallo de tutela fue objeto de recurso de apelación, el cual fue resuelto el 13 de mayo de 2021 por la Sala Plena de la Sección Cuarta del Consejo de Estado, en el sentido de adicionar la sentencia de 13 de octubre de 2020, para declarar improcedente la solicitud de amparo en relación con el derecho al debido proceso sustentado en la configuración del defecto sustantivo, en lo demás, se confirmó la sentencia impugnada.

Atendiendo a lo anterior y dando cumplimiento a lo ordenado por el Consejo de Estado, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca – Sección Primera-Subsección A, mediante auto de 4 de febrero de 2021, obedeció y cumplió lo ordenado en la sentencia de tutela de 13 de octubre de 2020, confirmando, nuevamente, la providencia de 18 de diciembre de 2019 proferida por este Juzgado, mediante la cual se decretó la medida cautelar solicitada; la providencia fue notificada el 11 de octubre de 2021 y enviada a este juzgado el mismo día.

Con escrito remitido al buzón electrónico del Juzgado el 12 de octubre de 2021, la parte demandada solicitó que se defina el alcance de la medida cautelar decretada mediante auto de 18 de diciembre de 2019, en relación con una solicitud de prórroga de licencia urbanística.

Mediante escrito radicado el 15 de octubre de 2021, el apoderado de la coadyuvante Sociedad Actual Constructora SAS, se pronunció frente a la solicitud presentada por el municipio de Villeta respecto de la definición del alcance de la medida cautelar.

El apoderado del demandante, mediante escrito radicado el 19 de octubre de 2021, se pronunció respecto de la solicitud presentada por la apoderada del municipio de Villeta.

El 30 de noviembre de 2021, la parte demandada reiteró la solicitud de definición de alcance de la medida cautelar decretada.

La apoderada del municipio de Villeta hizo pronunciamiento frente a lo manifestado por la parte demandante en escrito de 19 de octubre de 2021.

2.2. Fundamentos de la solicitud

Manifiesta la apoderada del municipio de Villeta que, con fundamento en el art. 230 num. 5° de la L.1437/2011, se debe determinar el alcance de la medida cautelar decretada, en relación con una solicitud de prórroga de licencia urbanística realizada por la Sociedad Comercial Actual Constructora SAS, parte coadyuvante.

Agregó que, de ser necesario, podría considerarse variar la medida cautelar para que se cumpla eficazmente, en el sentido de que se adicionen órdenes o se impongan obligaciones a cargo del municipio de Villeta respecto de los actos administrativos expedidos con anterioridad al decreto de la medida cautelar.

Señaló que el 26 de noviembre de 2018 la Oficina de Planeación Municipal de Villeta expidió la Resolución n.° 20181300058731, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE CONCEDE LICENCIA URBANÍSTICA EN LA MODALIDAD DE CONSTRUCCIÓN DE OBRA NUEVA MULTIFAMILIAR PARA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL PARA EL PREDIO DENOMINADO LA LUISA, UBICADO EN LA VEREDA LA MASATA, IDENTIFICADO CON CÉDULA CATASTRAL NO.00-01-0008-0862-000 DEL MUNICIPIO DE VILLETA Y NUMERO DE MATRICULA INMOBILIARIA 156-128014 DE LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE FACATATIVÁ”*, notificada el 26 de noviembre de 2018.

Indicó que el 28 de diciembre de 2019, la oficina Asesora de Planeación de Villeta expidió la Resolución n.° 20191300112261, *“POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA (sic) MODIFICACIÓN Y AMPLIACIÓN AL PROYECTO URBANISTICO GENERAL DE LA LICENCIA DE URBANIZACIÓN RESOLUCIÓN No. 20181300034151 DEL 16 DE MAYO DE 2018, POR MEDIO DE LA CUAL SE APRUEBA EL PROYECTO URBANÍSTICO GENERAL Y SE CONCEDE LICENCIA URBANÍSTICA DEL URBANÍSMO PRIMERA ETAPA PARA UN PROYECTO DE VIVIENDA MULTIFAMILIAR (...)”*, notificada personalmente el 30 de diciembre de 2019.

Sostuvo que el 9 de agosto de 2021, la coadyuvante -en el presente proceso -Sociedad Comercial Actual Constructora SAS- solicitó, ante el municipio, la prórroga de la licencia de construcción en un plazo igual al inicialmente expedido en la licencia de construcción concedida mediante la Resolución

n.º 20181300058731 de 26 de noviembre de 2018, modificada mediante la Resolución n.º 20191300112261 de 28 de noviembre de 2019.

Dijo que el 14 de septiembre de 2021 dio respuesta negativa a la solicitud, fundamentado en que no era procedente la prórroga de la licencia atendiendo al decreto de la medida cautelar.

Agregó que el 15 de septiembre de 2021 la Sociedad Comercial Actual Constructora SAS reiteró la solicitud de prórroga, señalando que los actos administrativos contenidos en las Resoluciones n.º 20181300058731 y n.º 20191300112261 de 26 de noviembre de 2018 y 28 de noviembre de 2019, respectivamente, no han sido declarados nulos ni suspendidos sus efectos expresamente por autoridad judicial, generando situaciones jurídicas consolidadas y con presunción de legalidad, de acuerdo con lo previsto en el par. 2º del art. 2.2.6.1.1.1 del D.1077/2015.

Por lo anterior, precisó que resulta de medular importancia que se determine el alcance de la medida cautelar decretada respecto de la solicitud de prórroga de licencia urbanística, y a su vez se impartan órdenes que se estimen pertinentes y/o se imponga a la demandada la obligación de hacer o no hacer.

2.3. Pronunciamientos de las partes

- Parte demandante

Mediante escrito remitido al buzón electrónico del juzgado el 19 de octubre de 2021, el apoderado del demandante se pronunció respecto de la solicitud presentada por la parte demandante, en los siguientes términos:

Señaló que el municipio de Villeta expidió la Resolución n.º 201913112261 de 28 de diciembre de 2019, notificada el 30 de diciembre de 2019, esto es, con pleno conocimiento de la declaratoria de suspensión provisional del Acuerdo n.º 011 de 2017.

Manifestó que la suspensión de los efectos del acto administrativo demandado recae sobre cualquier acto administrativo que el municipio profiera como consecuencia de la incorporación de predios al perímetro urbano, es decir, los relacionados con el otorgamiento de licencias de construcción y sus respectivas modificaciones o adiciones.

Precisó que la norma es clara y no requiere interpretación alguna, por lo que el municipio de Villeta debe abstenerse de proferir actos administrativos que se fundamenten en el Acuerdo suspendido.

Citó una sentencia proferida por la Corte Suprema de Justicia, para señalar que, cuando una disposición administrativa es sometida a una medida de suspensión provisional dentro de un proceso de nulidad ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, la consecuencia inmediata es que ella pierde sus efectos y fuerza vinculante hasta tanto se decida definitivamente,

por lo que, mientras permanezca la medida cautelar, no puede ser aplicado el acto administrativo.

Solicitó que se declare improcedente la solicitud del coadyuvante, toda vez que está en abierta oposición a lo solicitado por la parte a la que coadyuva.

Agregó que el municipio se encuentra en desacato, al expedir los siguientes actos administrativos: i) Resolución n.º 20191300112251 de 28 de diciembre de 2019, ii) Resolución n.º 20191300112261 de 28 de diciembre de 2019, iii) Resolución n.º 2020AV113000002905 de 18 de diciembre de 2020, iv) Resolución n.º 2021AV113000001495 de 26 de enero de 2021, v) Resolución n.º 2021AV113000002235 de 5 de febrero de 2021, y vi) Resolución n.º 2021AV113000026542 de 8 de julio de 2021.

- Coadyuvante parte demandada - Sociedad Actual Constructora SAS

Mediante escrito remitido al buzón electrónico del Juzgado el 15 de octubre de 2021, el apoderado de la coadyuvante Sociedad Actual Constructora SAS, se pronunció frente a la solicitud presentada por el municipio de Villeta, en los siguientes términos:

Manifestó que el alcance de la medida cautelar decretada se circunscribe al acto administrativo de carácter general, respecto del cual se ordenó la suspensión provisional de sus efectos, por lo que, en su criterio, el procedimiento y las determinaciones que se tomen frente a la solicitud de prórroga a la licencia de construcción legalmente otorgada en el año 2018 no debe afectarse por la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado.

Hizo referencia al art. 2.2.6.1.1.1 del D.1077/2015² par. 1º, inc. 4º, para señalar que la solicitud de prórroga de una licencia de construcción otorgada el 16 de noviembre de 2018 y modificada mediante Resolución de 28 de diciembre de 2019, que tienen como punto referencia el Acuerdo n.º 11 de 23 de julio de 2017, son actos administrativos que pueden modificarse, toda vez que se hacen respecto de licencias urbanísticas que se encuentran vigentes, por lo que podrán continuarse resolviendo teniendo como base las normas o reglamentaciones suspendidas provisionalmente.

Indicó que, aunque la licencia que es objeto de solicitud de prórroga se basa en el contenido del Acuerdo n.º 11 de 23 de julio de 2017, el cual se encuentra con suspensión provisional en sus efectos, ello no implica una afectación del contenido de la licencia o de las decisiones de modificación o prórroga que se hagan sobre la misma.

Adicionalmente señaló que se cumplen los supuestos de hecho contemplados en par. 2º del art. 2.2.6.1.1.1. del D.1077/2015, esto es, que

² Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

se solicitó la modificación de una licencia urbanística vigente y la licencia objeto de la petición fue expedida con base en una norma suspendida provisionalmente; por lo tanto, la solicitud de modificación debe continuarse resolviendo con fundamento en las normas suspendidas.

Precisó que, de conformidad con el D.1077/2015, el municipio cuenta con los elementos y los mandatos legales necesarios para decidir y dar trámite a la solicitud elevada respecto de la solicitud de prórroga de la licencia, sin que, para ello, sea necesario pronunciamiento adicional por parte del Juzgado en relación con el alcance de la medida cautelar decretada.

Señaló que la solicitud elevada por la parte demandada no es procedente atendiendo al art. 230 de la L.1437/2011, en tanto, la petición del municipio no se relaciona de forma directa con el objeto del litigio, ya que impartir órdenes u obligaciones de hacer o no hacer frente a la prórroga de la licencia de construcción, excede la órbita de lo discutido en el proceso judicial y, a su vez, desconoce la normatividad existente.

Asimismo, indicó que de acuerdo con el art.235 *ibidem* no es procedente la modificación de la medida cautelar, puesto que no se advierte cambio de las circunstancias que rodearon la determinación de la medida cautelar, al ser su único y exclusivo fin la suspensión del Acuerdo n.º 11 de 23 de julio de 2017.

Atendiendo a lo expuesto, solicitó se niegue por improcedente el requerimiento elevado por el municipio de Villeta de 12 de octubre de 2021.

2.4. Tesis del Despacho

Se sostendrá que en el presente deben negarse, por improcedentes, las solicitudes presentadas por el municipio de Villeta, respecto de la definición de alcance y la eventual modificación de la medida cautelar decretada mediante auto de 18 de diciembre de 2019 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca por auto de 4 de febrero de 2021.

2.5. Esquema metodológico para respaldar la tesis

En efecto, para sustentar la tesis planteada, se desarrollarán, en su orden, las siguientes premisas: **(i)** naturaleza y finalidad de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo, **(ii)** alcance de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado dentro del medio de control de nulidad, para así, **(iii)** resolver el caso concreto.

a. Finalidad y naturaleza de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de un acto administrativo.

De acuerdo con el art. 229 de la L.1437/2011, la finalidad de la medida cautelar es la de *“proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia...”*

El art. 230 *ibidem*, establece 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 (...) Para el efecto, el juez o magistrado ponente podrá decretar, una o varias de las siguientes medidas: (...) 3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo (...)”*. (Subrayado fuera de texto).

El Consejo de Estado³ recientemente reiteró en torno a la finalidad de las medidas cautelares de suspensión provisional, en los siguientes términos:

“Entre sus características principales se destaca su naturaleza cautelar, temporal y accesorio, tendiente a evitar que actos contrarios al ordenamiento jurídico puedan continuar surtiendo efectos, mientras se decide de fondo su constitucionalidad o legalidad, en el proceso ordinario en el que se hubiere decretado tal medida. Es por ello que su finalidad está dirigida a *«evitar, transitoriamente, que el acto administrativo surta efectos jurídicos, en virtud de un juzgamiento provisorio del mismo, salvaguardando los intereses generales y el Estado de derecho»*.⁴”

Así, la finalidad del decreto de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos jurídicos de los actos administrativos, es inaplicar temporalmente el acto administrativo demandado, que posiblemente esté siendo violatorio del ordenamiento jurídico, sin que ello implique prejuzgamiento, con lo que se procura el efecto útil de la decisión final.

b. Alcance de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto administrativo demandado en el medio de control de nulidad

El Consejo de Estado⁵, ha sido preciso en señalar que la suspensión provisional de un acto administrativo de carácter general que sirvió de fundamento para expedir un acto administrativo particular, no implica *per se* que este último no pueda surtir efectos, así lo ha señalado:

“26.- En la medida cautelar decretada en el proceso no se *suspendió provisionalmente la licencia ambiental global conferida a la Drummond para el proyecto Caporo Norte*, y no puede considerarse que la suspensión provisional de dos normas que sirvieron de fundamento a la licencia implique que esta última no puede surtir efectos.

27.- Aceptar lo anterior sería tanto como considerar que cuando una norma se *deroga*, se declara *inexequible*, o se *anula*, los actos administrativos particulares proferidos durante el tiempo que tuvo

³ CE S1, 19 nov. 2021, radicado n.º 05001-23-33-000-2020-00754-01. R. Serrato.

⁴ Providencia citada *ut supra*, Consejero ponente: doctor Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

⁵ CE S3, 9 sep. 2020, radicado n.º 11001-03-26-000-2016-00140-00(57819). M. Bermúdez.

vigencia, quedan sin efectos. Tal entendimiento afectaría los derechos adquiridos bajo la norma vigente⁶.

28.- Si la anulación de un acto general no implica la de los actos particulares que hayan sido proferidos mientras estuvo vigente, la suspensión provisional de ese mismo acto general no puede tener como efecto suspender las actividades amparadas en actos particulares expedidos con fundamento en la norma suspendida.” (Subrayas fuera de texto).

En la misma providencia, la Corporación se refirió a los efectos y alcance de las medidas cautelares decretadas en el medio de control de nulidad, en los siguientes términos:

“En una acción de simple nulidad contra dos actos administrativos de contenido general y abstracto (un decreto y una resolución), **la suspensión provisional no tiene efectos sobre actividades específicas amparadas en actos administrativos particulares y concretos, expedidos con anterioridad a la providencia que decretó la medida.** Dicha suspensión comporta i) prohibirle a la entidad expedir otros actos generales con el mismo contenido; ii) prohibirle expedir actos particulares o suscribir contratos con base en tales normas; iii) prohibirle continuar adelantando procedimientos administrativos con tal propósito. Y, toda vez que con su decreto y, particularmente, con sus efectos, no se afectan derechos adquiridos de nadie, el código no exige prestar caución como requisito para decretarla.

(...)

43.- Lo que se le prohíbe a la entidad pública como consecuencia de la suspensión provisional de un acto administrativo de carácter general es expedir otros de contenido similar, o expedir actos particulares fundados en las normas suspendidas. No se le impone a la administración suspender una actividad determinada porque los actos administrativos generales tienen carácter normativo: contienen disposiciones que establecen las condiciones bajo las cuales se deben expedir licencias para realizar determinadas actividades.

44.- Mientras la demanda interpuesta no se dirija contra el *acto particular* que autoriza la realización de dicha *actividad*, dentro una *acción de nulidad y restablecimiento* en la que participen los interesados, la medida de suspensión provisional del acto general **no puede tener el alcance de suspender la actividad autorizada en el acto particular:** la actividad que un particular desarrolla amparado en una licencia otorgada por el Estado solo puede ser suspendida provisionalmente en una acción de nulidad y restablecimiento en la que tal medida se disponga expresamente.

(...)

48.- Los actos expedidos con fundamento en el decreto y la resolución suspendidas estarían viciados de nulidad por fundarse en normas que la administración no puede aplicar en acatamiento de la orden judicial

⁶ García de Enterría precisa que la figura de los derechos subjetivos aplica en favor del administrado, por lo menos en tres supuestos típicos, entre ellos <<los derechos creados, declarados o reconocidos por actos administrativos singulares, en favor de una persona determinada (concesionarios, titulares de licencias o autorizaciones, otorgamiento de beneficios tributarios, en general reconocimiento de situaciones jurídicas favorables). García de Enterría Eduardo, Curso de Derecho Administrativo II, Ed Thomson, Civitas.

que dispuso su suspensión provisional. Frente a tales actos podría solicitarse la nulidad con suspensión provisional, e incluso resultaría procedente la aplicación del artículo 238 del CPACA antes citado, aunque no se trate de una reproducción, sino de una aplicación el acto suspendido.” (Subrayas fuera de texto).

Conforme a la jurisprudencia citada, no puede considerarse entonces que, los actos administrativos particulares proferidos con anterioridad al decreto de la medida cautelar y fundamentados en el acto administrativo general suspendido, corran con la misma suerte, en tanto, ello significaría desconocer que los derechos, términos, condiciones, actividades particulares y concretas definidas en el acto administrativo particular, fueron reconocidos o establecidos, según sea el caso, antes de la suspensión cautelar.

Ahora, en materia de licencias urbanísticas, el D.1203/2017⁷ en su art. 2.2.6.1.1.1, dispone:

“Artículo 2.2.6.1.1.1. Licencia urbanística.

(...)

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición. En los eventos en que haya cambio de dicha normatividad y se pretenda modificar una licencia vigente, se deberá mantener el uso o usos aprobados en la licencia respectiva.

PARÁGRAFO 1°. Las licencias urbanísticas y sus modalidades podrán ser objeto de prórrogas y modificaciones.

Se entiende por prórroga de la licencia la ampliación del término de vigencia de la misma. Se entiende por modificación de la licencia, la introducción de cambios urbanísticos, arquitectónicos o estructurales a un proyecto con licencia vigente, siempre y cuando cumplan con las normas urbanísticas, arquitectónicas y estructurales y no se afecten espacios de propiedad pública.

(...)

PARÁGRAFO 2°. La modificación de licencias urbanísticas vigentes expedidas con base en normas y reglamentaciones que hayan sido suspendidas provisionalmente por la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, se continuarán resolviendo con fundamento en las normas suspendidas siempre y cuando las solicitudes de modificación se presenten a partir de la entrada en vigencia de la Ley 1753 de 2015 y en la providencia que adoptó la suspensión provisional no se haya incluido disposición en contrario. Tratándose de la expedición de licencias de construcción sobre áreas útiles de las licencias de parcelación o urbanización, se dará aplicación a lo dispuesto en el parágrafo 4 del artículo 2.2.6.1.1.7 Decreto Único Reglamentario 1077 de 2015, o la norma que lo adicione, modifique o sustituya”.

⁷ Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 1077 de 2015 Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio y se reglamenta la Ley 1796 de 2016, en lo relacionado con el estudio, trámite y expedición de las licencias urbanísticas y la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se dictan otras disposiciones.

Por su parte, el DL.19/2012⁸, en su art. 182, hace referencia a la naturaleza de las licencias urbanísticas y dispone:

“Licencias Urbanísticas. Los numerales 1 y 7 del artículo 99 de la Ley 388 de 1997, quedarán así:

(...)

La licencia urbanística es el acto administrativo de carácter particular y concreto, expedido por el curador urbano o la autoridad municipal o distrital competente, por medio del cual se autoriza específicamente a adelantar obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público, y realizar el loteo o subdivisión de predios.

El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo, así como la certificación del cumplimiento de las normas y demás reglamentaciones en que se fundamenta, y conlleva la autorización específica sobre uso y aprovechamiento del suelo en tanto esté vigente o cuando se haya cumplido con todas las obligaciones establecidas en la misma.

Las modificaciones de licencias vigentes se resolverán con fundamento en las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para su expedición.” (Subraya fuera de texto).

c. Análisis de la solicitud en el caso concreto

La parte demandada solicita que se determine el alcance de la medida cautelar decretada mediante auto de 18 de diciembre de 2019, en relación con una solicitud de prórroga de licencia urbanística expedida con anterioridad al decreto de la medida cautelar y, a su vez solicita que, de considerarse necesario se impartan órdenes y/o se imponga a la demandada -municipio de Villeta- obligaciones de hacer o no hacer.

En este caso, el suscrito decretó la medida cautelar mediante auto de 18 de diciembre de 2019, en los siguientes términos:

“PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar de **suspensión provisional** de los efectos del acto administrativo contenido en el Acuerdo n.º 11 de julio de 23 de 2017: “POR EL CUAL SE ADOPTA EL AJUSTE DEL PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE VILLETA – CUNDINAMARCA, PARA LA INCORPORACIÓN DE PREDIOS RURALES, Y RURALES SUBURBANOS AL PERÍMETRO URBANO Y LA ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN DE USOS Y APROVECHAMIENTO DEL SUELO DE ESTOS PREDIOS, DE CONFORMIDAD AL ART 47 DE LA LEY 1537 DE 2012 MODIFICADO POR EL ARTÍCULO 91 DE LA LEY 1753 DE 2015”

Dando cumplimiento a un fallo de tutela, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto de 4 de febrero de 2020, confirmó la medida cautelar decretada, así:

⁸ por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública

“PRIMERO.- OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo ordenado por el H. Consejo de Estado – Sección Tercera – Subsección “B” en la providencia de fecha trece (13) de octubre de 2020, que dejó sin efectos la providencia de fecha seis (6) de agosto de 2020 y en su lugar, ordenó proferir un (sic) decisión de reemplazo teniendo en cuenta los argumentos presentados por la sociedad Actual Constructora S.A.S.

SEGUNDO.- CONFÍRMASE la providencia de fecha dieciocho (18) de diciembre de 2019 proferida por el Juzgado Primero (1°) Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

(...)”

En este caso, la medida cautelar de suspensión provisional del Acuerdo n.º 11 de julio de 23 de 2017 fue decretada dentro del medio de control de Nulidad y versa sobre un acto administrativo de carácter general, por lo que, conforme lo ha señalado la jurisprudencia del Consejo de Estado, su alcance se limita a prohibir la expedición de actos similares o actos particulares que se fundamenten en el Acuerdo suspendido.

Ahora, como se indicó líneas atrás⁹, la suspensión provisional del acto administrativo general, no tiene efectos sobre los actos administrativos de carácter particular que se fundamentaron en el acto administrativo ahora suspendido, es decir, que los derechos reconocidos y amparados en actos administrativos particulares y concretos, expedidos con anterioridad a la providencia que decretó la medida cautelar, no se suspenden.

Como quedó definido, las licencias urbanísticas son actos administrativos de carácter particular que regula de manera integral la realización de una actividad relacionada con el adelantamiento de obras de urbanización y parcelación de predios, de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, de intervención y ocupación del espacio público o del loteo o subdivisión de predios; en ella, a partir de la normatividad vigente y las particularidades del proyecto, se definen las condiciones específicas bajo las cuales se realizará una actividad y, a partir de su expedición, nace un derecho para su titular; por tal razón, la suspensión provisional de una de las normas en que se fundamentó su expedición no implica que ésta deje de surtir efectos, toda vez que las reglas para la ejecución del proyecto son las definidas en la licencia.

Así, las licencias urbanísticas expedidas con fundamento en el Acuerdo n.º 11 de julio 23 de 2017 y con anterioridad a la suspensión provisional de los efectos del mismo, establecen las condiciones bajo las cuales debe ejecutarse la obra, por lo que la licencia tiene la virtud de regular esa específica actividad.

En la medida en que la suspensión provisional no recayó sobre la expedición de licencias urbanísticas otorgadas con anterioridad a la suspensión del

⁹ Ut supra pág. 7 y ss

Acuerdo, es claro que dichos actos administrativos no han perdido fuerza ejecutoria con fundamento en lo dispuesto en el art. 91 de la L.1437/2011.

En este punto, es necesario precisar que la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo, tiene consecuencias hacia el futuro, por lo tanto, a la administración le está vedado proferir actos administrativos particulares que se fundamenten en el Acuerdo suspendido.

A lo anterior debe agregarse que, de acuerdo con la normativa que regula la expedición de licencias urbanísticas, al tratarse de la modificación de una licencia le es dable a la administración aplicar las normas urbanísticas y demás reglamentaciones que sirvieron de base para la expedición de la licencia objeto de modificación, puesto que, con dicha actuación administrativa, no se está expidiendo una nueva licencia particular o específica.

Ahora, en relación con la prórroga de licencias urbanísticas, es claro que su otorgamiento conlleva, exclusivamente, la extensión del plazo inicialmente concedido para la ejecución de las obras o actuaciones autorizadas en la licencia ya concedida, frente a la cual debe estudiarse su procedencia por parte de la autoridad municipal atendiendo para ello el cumplimiento de los requisitos dispuestos en los Decretos 1077/2015 y 1203/2017, aunado a todo el entramado normativo que, conforme al asunto, resulte de aplicación.

Así, en principio podría decirse que, al tratarse de una modificación y/o prórroga a una licencia urbanística expedida con anterioridad al decreto de la medida cautelar, tales solicitudes resultarían procedentes, al considerarse que se trata de derechos adquiridos y consolidados en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo particular respectivo; no obstante, cabe advertir que el decreto de la medida cautelar es claro y sus efectos están contenidos en la ley, por lo que este no es el escenario para determinar si las modificaciones o la solicitud de prórroga de una licencia urbanística son procedentes o no, tarea que, por el contrario, le corresponde al municipio de Villeta, puesto que es la autoridad competente para definir la admisibilidad legal de las modificaciones o prórrogas de las licencias urbanísticas ya concedidas, se itera, no es un asunto que competa al suscrito como Juez de la nulidad.

Conforme a lo expuesto hasta aquí, resulta evidente la improcedencia de la solicitud de determinación de alcance de la medida cautelar presentada por el municipio de Villeta.

Con todo, es importante precisar que los actos administrativos expedidos por el municipio de Villeta con posterioridad a la **suspensión provisional** de los efectos del acto administrativo contenido en el Acuerdo n.º 11 de julio de 23 de 2017, y que tengan como fundamento el Acuerdo suspendido, serán objeto de estudio al momento de resolver de fondo el incidente de desacato a la medida cautelar, a efectos de determinar si, tal como se ha planteado, los referidos actos administrativos se desprenden u originan en licencias urbanísticas proferidas con anterioridad a la suspensión

provisional o si, por el contrario, se trata de situaciones jurídicas nuevas, circunstancia en la que abiertamente se estaría ante el incumplimiento de la medida cautelar decretada.

De otra parte, frente a la solicitud de modificación de la medida cautelar para que se dispongan obligaciones de hacer o no hacer dirigidas al municipio de Villeta, es razonable concluir que la misma no es procedente, como quiera que el art. 230 de la L.1437/2011, señala que las medidas cautelares deben tener relación directa con las pretensiones de la demanda, sin embargo, el proceso se tramita dentro del medio de control de nulidad originado en una demanda en la que se pretende, exclusivamente, la anulación de un acto administrativo de contenido general -Acuerdo n.º 011 de 23 de julio de 2017-, sin que la pretensión esté orientada a la anulación de actos particulares, ni se solicitó prohibir las actividades amparadas en actos particulares.

Recordemos, al respecto, que el Consejo de Estado¹⁰ ha explicado que la actividad que un particular desarrolla amparado en una licencia otorgada por el Estado sólo puede ser suspendida provisionalmente en el marco de la pretensión de nulidad y restablecimiento del derecho, además, frente a dichos actos administrativos podría solicitarse la nulidad con suspensión provisional e, incluso, resultaría aplicable el art. 238 de la L.1437/2011, aunque no se trate de una reproducción, sino de una aplicación del acto suspendido.

2.6. Decisión Judicial

Se declarará improcedente la solicitud elevada por la apoderada del municipio de Villeta, referente a la determinación del alcance y/o modificación de la medida cautelar decretada mediante auto de auto de 18 de diciembre de 2019 y confirmada mediante auto de 4 de febrero de 2020; y se negará la solicitud de modificación

En consecuencia, el Juez Primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE:

PRIMERO: OBEDÉZCASE Y CÚMPLASE lo ordenado por el H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda – Subsección E, que ordenó resolver sobre las solicitudes radicadas por las partes dentro del proceso de la referencia.

SEGUNDO: DECLARAR improcedente y, en consecuencia, abstenerse de emitir decisión en torno a la solicitud del municipio de Villeta respecto de la determinación de alcance y/o modificación de la medida cautelar decretada mediante auto de 18 de diciembre de 2019 y confirmada por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante auto de 4 de febrero de 2020.

¹⁰ Ut supra pág. 9 y ss.

TERCERO: notificar por estado, sobre la presente determinación.

CUARTO: por secretaría, remítase copia del presente proveído con destino al H. Tribunal Administrativo de Cundinamarca- sección segunda-subsección E, con el propósito de acreditar el cumplimiento –parcial- del fallo de 9 de diciembre de 2021 proferido dentro del proceso rad. n.º 25000-23-15-000-2021-01532-00.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-firmado electrónicamente-
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

003

/I/000

Firmado Por:

Elkin Mauricio Legarda Narvaez
Juez Circuito
Juzgado Administrativo
Contencioso 001 Administrativa
Facatativa - Cundinamarca

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

Código de verificación: **722dd3421bfaeebe75cbc879f68152935ca077a79d25000aaad1b4e72d499051**

Documento generado en 08/02/2022 04:36:10 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>