



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

Villavicencio, veintisiete (27) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DEMANDANTE: JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE ACACÍAS – CONCEJO MUNICIPAL
EXPEDIENTE: 50 001 33 33 008 2022 00346 00

Procede el Despacho a decidir sobre la medida cautelar solicitada por la parte actora, consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacías y "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR PERMISOS DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIA DE ÁREAS DE TERRENO SOBRE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ACACIAS PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL*".

1. ANTECEDENTES

1.1 Demanda

En ejercicio del medio de control de nulidad simple, el señor JOSÉ ENRIQUE MOLINA ROJAS presentó demanda contra el MUNICIPIO DE ACACÍAS – CONCEJO MUNICIPAL, a fin de obtener la nulidad del Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacías y "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR PERMISOS DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIA DE ÁREAS DE TERRENO SOBRE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ACACIAS PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL*".

Sustentó la anterior solicitud de nulidad, en síntesis, en base en los siguientes argumentos:

"5.2.- La corporación de elección popular de la ciudad de acacias (concejo), debió abstenerse de otorgar la autorización al alcalde de acacias meta con el Acuerdo Municipal No 590 del 2022, para que autorizara a la Concesión Vial a intervenir cuatro (4) predios propiedad de nosotros los ciudadanos.

5.3.- El proyecto de la doble calzada no está contemplado en el actual PLAN BÁSICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL -PBOT- (Acuerdo Municipal No 184 de 2011), ni tampoco en el PLAN DE DESARROLLO 2020-2023 CAMINO DE OPORTUNIDAD, artículo 8 Eje Estratégico 4, porque sencillamente el PBOT actual no ha sido actualizado ni modificado en este asunto de la malla vial sobre la integración regional. Todo plan de desarrollo debe ser armonizado con el PBOT que exista en su momento.

5.4.- Al autorizarse al alcalde por parte del concejo para que permita la intervención en cuatro predios del municipio sobre la Cra 23, están implícitamente dando lugar a una modificación del actual PBOT Acuerdo Municipal No 184 del 2011 vigente, contrariando las restricciones o prohibiciones que en ese sentido están vigentes en los artículos 13, 14 y 176, entre otros.

5.5.- De igual manera y en gracia de discusión, la ley 388 de 1997 señala que para toda modificación o ajuste que se pretenda llevar a cabo sobre cualquiera de los tres componentes de corto, mediano y/o largo plazo de los PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL, siempre deberá agotarse la realización de un CABILDO ABIERTO previsto en el artículo 2 de la ley 507 de 1999, y en ese sentido lo ha señalado en su jurisprudencia el Honorable Consejo de Estado:

(...)



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

5.7.- *Violaron el artículo 18 de la ley 388 de 1997, que hace de carácter obligatorio el programa de ejecución, para las actuaciones que sobre el territorio se hayan previsto realizar en el plan de ordenamiento (Acuerdo 184 de 2011), que debían ser ejecutadas como lo ordena en materia de vía alterna el actual PBOT, en lo que corresponde a la actual administración municipal, sin poder extralimitarse de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo 2020-2023 que debió estar armonizado con el Acuerdo Municipal no 184 del 2011, que señala entre otras prioridades, que el actual alcalde era y es el responsable de llevar a cabo la programación de las gestiones y actividades para cumplir con el actual PBOT, que como entidad no realizó, para que la Vía Alternativa de Acacias Meta, iniciara desde el punto denominado Las Mercedes y conectarse con El Rosario a salir nuevamente delante de Acacias a la vía que comunica con Guamal.*

5.8.- *El artículo 18 de la ley 388 ordena que el programa de ejecución que tiene definidos en el Acuerdo Municipal No 184 de 2011, los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se hiciera la gestión administrativa para la adquisición de los terrenos necesarios para atender la viabilización de la Vía Alternativa entre Las Mercedes - El Rosario a conectar con la vía a Guamal, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento, contenido en el actual Acuerdo Municipal No 184 de 2011. Todo lo anterior se omitió por el actual alcalde y los doce concejales que aprobaron el Acuerdo Municipal No 590 del 13 de septiembre del 2022.*

5.9.- *El artículo 21 de la ley 388 señala que, para el caso, el PLAN DE DESARROLLO DEL MUNICIPIO 2020-2023 "CAMINO DE OPORTUNIDAD" debió haberse armonizado con el PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACUERDO MUNICIPAL No 184 DE 2011 VIGENTE, respetando que es el que define a largo y mediano plazo un modelo de ocupación del territorio municipal inclusive lo de la DOBLE CALZADA, el cual está vigente mientras no sea modificado o sustituido, lo cual no ha ocurrido. Por lo anterior el alcalde y los 12 concejales, tenían la obligación de respetar y/o cumplir los alcances del PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL ACUERDO 184 DE 2011, para poder desarrollar los programas y proyectos definidos en el plan de desarrollo 2020-2023 CAMINO DE OPORTUNIDAD, teniendo en cuenta las definiciones de largo y mediano plazo de ocupación del territorio del PLAN BASICO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE ACACIAS META.*

(...)"

1.2 Solicitud de medida cautelar

Simultáneamente con la presentación de la demanda, la parte demandante solicita que, mientras se decide el fondo de esta controversia, se decrete como medida cautelar la suspensión provisional de los efectos del referido Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacias.

Dicha solicitud fue sustentada básicamente en los mismos argumentos con que funda el cargo de nulidad ya trascritos.

1.3 Traslado de la solicitud

Mediante auto del 20 de febrero de 2023, notificado por estado el día siguiente, se dio traslado de la solicitud a la parte demandada por el término de cinco (5) días, para que se pronunciara sobre la solicitud de suspensión provisional.

Dentro de la oportunidad legal, la entidad demandada se pronunció respecto a la medida cautelar en los siguientes términos¹:

- Se opuso a la solicitud de la suspensión, pues los argumentos de la medida no son más que manifestaciones subjetivas del demandante, no quedó demostrado

¹ Cargado en el índice de entrada número 14 en la plataforma SAMAI.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

ni acreditado con la demanda, de la solicitud de la medida y de las pruebas allegadas la presunta violación a las normas que regulan la materia, por el contrario de ella, se observa un total desconocimiento de las mismas.

- Para la prosperidad de la medida cautelar solicitada, tal y como lo ha establecido la ley y la jurisprudencia sobre su procedibilidad, basta una simple lectura del aparte normativo del acto administrativo, Acuerdo Municipal No 590 del 13 de septiembre del 2022, que, al confrontarlo con las disposiciones de ley, específicamente con el Acuerdo Municipal No 184 de 2011 actual PBOT, resalte que aquél viola las disposiciones constitucionales y legales invocadas de éste. No obstante, esto es una simple manifestación del demandante, sin que señale puntualmente cual es el artículo o los artículos que considera vulnerados o violados; pues de la simple lectura de la solicitud, se vislumbra claramente que el ciudadano José Enrique Molina Rojas desconoce que la vía nacional tiene unas connotaciones propias que le permiten al Estado la ampliación de éstas, sin que con ello se genere una violación al PBOT o se cambie el uso de suelo.
- Señala la solicitud la violación a la Ley superior sin establecer cuál es la violación, cuales son las normas infringidas, máxime cuando la secretaria de Planeación y Vivienda le ha señalado en reiteradas oportunidades al demandante que, de conformidad con el Plano CU-12 del Acuerdo Municipal 184 de 2011 Sistema Vial, se contempla la vía nacional avenida 23 con un perfil vial de 30 metros, lo que le permite la construcción de doble calzada.
- De la simple lectura de los artículos 13, 14 y 176 del Acuerdo 184 de 2011, no puede el demandante pretender desconocer el Orden de la Vía Nacional existente, las regulaciones para ellas que datan del año 1953 con su Decreto 2770 y las normas que han venido desarrollando la materia; las obligaciones que impone, respecto de las áreas que se deben restringir o condicionar en el desarrollo urbanística sobre las zonas adyacentes a las vías nacionales, por cuanto la misma norma prevé la ampliación de éstas, situación que desdibuja lo expuesto por el demandante.
- Carece de todo fundamento técnico y legal lo expuesto por el demandante, es claro que no puede contemplarse una vía nacional como una vía alterna para descongestionar la movilidad, por el contrario, claramente su lectura y análisis está sesgado a lo que, a su parecer, sería una violación al PBOT.

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 procedente, 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*



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

*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*².

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 pretenderse 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 2° 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."*³

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."*

² 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.

³ 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.



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

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:

“ARTICULO 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.”*

De conformidad con lo anterior, para proceder a decretar la suspensión provisional de un acto administrativo, cuya pretensión es la nulidad del mismo acto, es indispensable acreditar la violación de las normas superiores aducidas como transgredidas.

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 los efectos del Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacias y ***“POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR PERMISOS DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIA DE ÁREAS DE TERRENO SOBRE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ACACIAS PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL”***, se sustenta en los mismos argumentos en que se funda el reparo de nulidad de dicho acto, consistente en la presunta extralimitación funcional y legal del Consejo de Municipal al facultar al Alcalde Municipal para intervenir predios inmuebles para proyectos viales, pues esto estaría abiertamente vulnerado y modificando el actual Plan Básico de Ordenamiento Territorial –PBOT, contemplado en el Acuerdo Municipal número 184 de 2011.

Pues bien, contrario a lo planteado en la solicitud que aquí se resuelve, en criterio de este Despacho la verificación de la contradicción alegada no resulta evidente con la mera comparación que se haga entre el tenor literal de los principios o normas supuestamente vulneradas y el contenido del acto acusado, pues si bien en la solicitud se alega que el Concejo Municipal facultó indebidamente al Alcalde Municipal para intervenir áreas de terreno sobres inmuebles de propiedad municipal, dicho problema jurídico requiere un estudio de fondo, en armonía con los demás principios y preceptos



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

que rigen nuestro ordenamiento jurídico, junto con los pronunciamientos jurisprudenciales aplicables al caso.

De manera que el estudio jurídico planteado con la medida cautelar solicitada no es procedente de ser solventado mediante este mecanismo, sino que éste debe ser resuelto 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.

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.

Nótese que en este momento procesal no se cuenta con los elementos de juicio suficientes, de los que se advierta la vulneración de las normas superiores aducidas como trasgredidas y tampoco se acredita la urgencia de adoptar la medida cautelar solicitada.

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 los principios y normas señaladas 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 invocado, no es posible declarar la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacías y "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR PERMISOS DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIA DE ÁREAS DE TERRENO SOBRE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ACACIAS PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL*", 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 Octavo Administrativo Oral del Circuito Judicial de Villavicencio,**

RESUELVE

PRIMERO: Negar la **medida cautelar** consistente en la suspensión provisional de los efectos del Acuerdo Municipal número 590 del 13 de septiembre del 2022, emanado del Concejo Municipal de Acacías y "*POR MEDIO DEL CUAL SE AUTORIZA AL ALCALDE MUNICIPAL PARA SUSCRIBIR PERMISOS DE INTERVENCIÓN VOLUNTARIA DE ÁREAS DE TERRENO SOBRE BIENES INMUEBLES DE PROPIEDAD DEL MUNICIPIO DE ACACIAS PARA PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA VIAL*", por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL**



JUZGADO OCTAVO ADMINISTRATIVO ORAL DEL CIRCUITO DE VILLAVICENCIO

SEGUNDO: RECONOCER personería a la abogada PAULA ANDREA MURILLO PARRA, para que actúe en calidad de apoderada de la parte demandada, en los términos y para los fines del poder conferido y allegado con los anexos de la contestación de la solicitud de medida cautelar, de conformidad con lo establecido en el artículo 75 de la Ley 1564 de 2012.

Notifíquese y cúmplase

(Firma electrónica)

**ANGELA MARÍA TRUJILLO DIAZ-GRANADOS
Jueza del Circuito**

Firmado Por:

Angela Maria Trujillo Diazgranados

Juez Circuito

Juzgado Administrativo

8

Villavicencio - Meta

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: **07d9ebde19fa6ac778cd1b52d7328056cc89bd5232dd025e6546e243e2be95b4**

Documento generado en 27/03/2023 09:56:19 AM

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