

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, cuatro (4) de noviembre de dos mil veintidós (2022).

RADICADO: 252693333003-2021-00015-00
DEMANDANTE: VECTOR CUADRADO S.A.S.
DEMANDADO: MUNICIPIO DE MADRID
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL – CAR
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO
DECISIÓN: RESUELVE EXCEPCIONES

Procede el Despacho a resolver las excepciones previas propuestas por la parte demandada al ser la oportunidad correspondiente en virtud de lo previsto por el 40 de la Ley 2081 de 2021, en ese sentido se tiene la siguiente

I. SITUACIÓN FÁCTICA

Vencido el término de traslado de la demanda, el Municipio de Madrid fue notificado de la demanda, la contestó y formuló excepciones previas de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación; e inepta demanda por improcedencia de la acción al encontrarse dirigida contra un acto de trámite.

Por su parte, al ser notificada, la vinculada Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, durante el término del traslado correspondiente, propone la excepción previa de falta de legitimación por pasiva.

II. FUNDAMENTO DE LAS EXCEPCIONES

1. El **Municipio de Madrid** propone la de **inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación**, y al respecto señaló que el artículo 161 de la Ley 1437 de 2011 dispone que la presentación de la demanda se encuentra sometida a una serie de requisitos previos. El primero de ellos consiste en que debe adelantarse el trámite de conciliación extrajudicial cada vez que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales.

Que en el presente asunto, la parte demandante pretende la nulidad de la Resolución No. 381 de 10 de diciembre de 2020, expedida por la Secretaría

de Planeación del municipio de Madrid, y a título de restablecimiento del derecho solicitó que se obligue al municipio a adelantar el trámite establecido para planes parciales en el Decreto 1478 de 2013 (sic).

Al respecto dice que, tratándose del medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, el demandante tenía el deber de agotar la conciliación extrajudicial, carga que no surtió, por lo que se impone dar aplicación al artículo 175 parágrafo 2 del CPACA, en tanto dispone:

Antes de la audiencia inicial, en la misma oportunidad para decidir las excepciones previas, se declarará la terminación del proceso cuando se advierta el incumplimiento de requisitos de procedibilidad.

El municipio también propone la excepción de **inepta demanda por improcedencia de la acción al encontrarse dirigida contra un acto de trámite**. Al respecto manifiesta que el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, diferencia los actos administrativos definitivos, aquellos que “decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación”, de los de trámite, proferidos durante la actuación y dirigidos a concatenar una serie de etapas que finalizarán con una decisión definitiva por parte de la administración. Aquellos son susceptibles de ser sometidos a control judicial una vez se encuentran ejecutoriados y resueltos los recursos procedentes; mientras que estos no son objeto de control judicial.

Para apoyar sus argumentos, cita la providencia del Consejo de Estado de 25 de marzo de 2010, Sección Segunda, rad. 25000-23-25-000-2004-02965-01(2786- 08), y afirma que esta de manera clara consideró que el acto administrativo susceptible de ser demandado ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa es aquel a través del cual la Administración decida directa o indirectamente el asunto sometido a su consideración, o aquél de trámite cuando con su expedición se impida la continuación de la actuación administrativa.

En el caso particular, la parte demanda consideró que la Resolución No. 381 de 10 de diciembre de 2020 emitida por la Secretaría de Planeación del municipio de Madrid, por la cual se “emite concepto técnico de viabilidad sobre la formulación del Plan Parcial Castilla”, tiene el carácter de auto de trámite, pues la norma que la rige es el Decreto 1077 de 2015, por el cual se recopilaron varias normas relativas al ordenamiento urbanístico, incluyendo el Decreto 2181 de 2006 y el 1478 de 2013, siendo este último el que funda las pretensiones de la demanda.

A partir del artículo 2.2.4.1.1.1 del Decreto 1077 de 2015, se regula el procedimiento de formulación y adopción de planes parciales y en el artículo siguiente se indica que la formulación y adopción de los planes

parciales pasa por tres etapas como son: formulación y revisión, concertación y consulta, y adopción.

Por su parte, el artículo 2.2.4.1.3.1 del mismo decreto señala que el procedimiento de adopción del plan parcial se agota con la expedición del proyecto por decreto del alcalde municipal dentro de los quince días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto por la Secretaría de Planeación o al momento en que se surta la concertación ambiental.

Lo anterior evidencia que la viabilidad técnica del proyecto de plan parcial que realiza la Secretaría de Planeación es sólo un paso dentro de la actuación administrativa que va desde la formulación del plan parcial hasta su adopción por el alcalde del municipio. Por lo tanto, el hecho de que la Secretaría de planeación de Madrid haya dado viabilidad al plan parcial Castilla implica que no se esté ante un acto administrativo definitivo que haya finalizado la actuación iniciada por petición del promotor Vector Cuadrado SAS. Por el contrario, el solo hecho de haber dado viabilidad al proyecto permite que se adelante la etapa de concertación ante la autoridad ambiental para, posteriormente, dar lugar a la adopción del proyecto mediante decreto municipal.

Un escenario completamente distinto habría acontecido si la Secretaría de Planeación hubiese decidido NO dar viabilidad al plan parcial y archivar la actuación. En ese caso, el acto de trámite habría impedido al interesado continuar con la actuación, caso en el cual sí se trataría de un acto controlable por la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

Muestra evidente de que no nos encontramos ante un acto definitivo, consiste en el hecho de que la Secretaría de Planeación decidió continuar con la etapa de concertación ambiental del proyecto con la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR. Esto lo evidencia el documento aportado por la misma parte demandante, el oficio de 27 de noviembre de 2020, por medio del cual el Secretario de Planeación informó lo siguiente:

Por medio de la presente me permito informar que esta secretaría radicó la información correspondiente al plan parcial Castilla a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) al cual le asignaron el radicado digital No. 20201175343 de fecha 20 de noviembre de 2020.

Oficio de 27 de noviembre de 2020 de Secretaría de Planeación a Vector Cuadrado SAS. Fl. 77 de archivo digital "Notificación demanda y anexos.pdf".

Por último reitera, que el hecho de que la Secretaría de planeación hubiese decidido adelantar el trámite de concertación ambiental sobre el proyecto radicado por Vector Cuadrado SAS, lleva a concluir que el acto que se está

demandando en este proceso, en verdad, no es un acto definitivo, ni uno que haya impedido la continuación de la actuación administrativa. Por tanto, que el acto no es demandable ante la jurisdicción, y por lo tanto, no existe objeto sobre el cual deba adelantarse el presente proceso.

2. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR propuso la excepción de **falta de Legitimación por pasiva**, pues estimó que la entidad no tienen relación con la situación fáctica constitutiva del litigio; ello, por cuanto, de conformidad con el Decreto 2181 de 2006 artículo 3 establece que “(...) los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial “; en ese contexto, aseguró que quien está obligado a concurrir a este proceso en calidad de demandado es el Municipio de Madrid Cundinamarca, entidad que participó realmente en los hechos que dieron lugar a la demanda.

III. CONSIDERACIONES:

La Secretaría del Juzgado corrió traslado de las excepciones el 19 de julio de 2022, de conformidad con el párrafo 2 del artículo 175 del CPACA modificado por el artículo 38 de la Ley 2080 de 2021, en concordancia con el artículo 201A.

Por consiguiente, comoquiera que en este asunto ya se surtió el traslado de las excepciones y para su decisión no se requiere de práctica de pruebas, corresponde en esta oportunidad resolver por escrito sobre las que tengan carácter de previas y/o mixtas, en aplicación de lo previsto en el artículo 101 del CGP, por remisión expresa del artículo 38 de la ley 2080 de 2021, que modificó el párrafo segundo del artículo 175 de la Ley 1437 de 2011. Entonces, teniendo en cuenta el orden establecido anteriormente de las citadas excepciones, se procederá a pronunciarse sobre estas en los siguientes términos:

Para resolver, **la excepción de Inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación** observa el despacho que la parte actora busca que se declare configurado el silencio administrativo positivo como consecuencia de la omisión de la entidad territorial de pronunciarse sobre el proyecto de plan parcial que presentó. En consecuencia solicita que se decrete la nulidad de la Resolución 381 de 10 de diciembre de 2020, por el cual la demandada emitió concepto técnico de viabilidad sobre la formulación del Plan Parcial Castilla y que a título de restablecimiento del derecho “se obligue al municipio a seguir adelante con el trámite establecido para planes parciales en el decreto 1478 de 2013”.

En ese sentido se tiene que el artículo 161 del CPACA establece que la presentación de la demanda se someterá al cumplimiento de requisitos previos, entre otros, "Cuando los asuntos sean conciliables, el trámite de la conciliación extrajudicial constituirá requisito de procedibilidad de toda demanda en que se formulen pretensiones relativas a nulidad con restablecimiento del derecho, reparación directa y controversias contractuales".

Sobre los asuntos conciliables en materia contencioso administrativa, se tiene que el artículo 2.2.4.3.1.1.2. del Decreto 1069 de 2015, modificado por el artículo 1 del Decreto 1167 de 2016, dispone que se "podrán conciliar, total o parcialmente, las entidades públicas y las personas privadas que desempeñan funciones propias de los distintos órganos del Estado, por conducto de apoderado, **sobre los conflictos de carácter particular y contenido económico de los cuales pueda conocer la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo** a través de los medios de control previstos en los artículos 138, 140 y 141 del Código de Procedimiento Administrativo y de Contencioso Administrativo".

Lo anterior denota que el asunto susceptible de conciliación en materia contencioso administrativo necesariamente debe contener un contenido particular y adicionalmente un carácter económico.

En el presente asunto estima el despacho que no se dan los supuestos para exigir el agotamiento de la conciliación como requisito de procedibilidad para acudir a esta jurisdicción, pues si bien el trámite del proyecto de Plan Parcial Castilla tiene un carácter particular, cierto es que no tiene un contenido económico; nótese que la parte actora no incluye una pretensión con tal carácter.

Además de lo anterior, la parte actora pretende que se declare el silencio positivo administrativo positivo y lo hace, precisamente tomando en cuenta el procedimiento que se debe agotar por parte de la Administración y los particulares. En este punto debe anotarse que los preceptos que regulan el ordenamiento territorial corresponden a normas de orden público, de obligatorio cumplimiento, frente a las cuales ni la demandante ni el municipio tienen la facultad dispositiva, presupuesto para agotar el trámite conciliatorio.

Por lo anterior, se declarará no probada la excepción de inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación propuesta por el Municipio de Madrid.

De otro lado, en relación con la excepción de **inepta demanda por improcedencia de la acción al encontrarse dirigida contra un acto de**

trámite, como es la Resolución No. 381 de 10 de diciembre de 2020, por la cual la Secretaría de Madrid emitió concepto técnico de viabilidad sobre la formulación del Plan Parcial Castilla, se tiene que el municipio señala que la norma aplicable es el Decreto 1077 de 2015, que regula el procedimiento de formulación y adopción de planes parciales, entre los que se encuentra agotar las etapas de formulación y revisión, concertación y consulta, y adopción.

En igual sentido dice el municipio que el artículo 2.2.4.1.3.1 del citado Decreto señala que el procedimiento de adopción del Plan Parcial se agota con la expedición del proyecto por decreto del Alcalde Municipal, dentro de los quince días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto por la Secretaría de Planeación o al momento en que se surta la concertación ambiental. Que en ese orden, la viabilidad técnica del proyecto de Plan Parcial, emitida por la Secretaría de Planeación, fue sólo un acto de trámite dentro de la actuación administrativa que va desde la formulación del plan parcial hasta su adopción por el alcalde del municipio.

Así pues, el hecho de que la Secretaría de planeación de Madrid haya dado viabilidad al plan parcial Castilla, no significa que este configure un acto administrativo definitivo, sino que corresponde a una etapa previa a agotar la concertación ante la autoridad ambiental, la cual agotada, da lugar a la adopción del proyecto mediante decreto municipal, decisión que será el acto definitivo.

En este punto destacó que si la Secretaría de Planeación hubiese decidido NO dar viabilidad al plan parcial y archivar la actuación, tal circunstancia generaría que el acto sea sujeto de control judicial

Para resolver, en primer lugar es importante señalar que el artículo 43 de la Ley 1437 de 2011, establece:

ARTÍCULO 43. ACTOS DEFINITIVOS. Son actos definitivos los que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto o hagan imposible continuar la actuación

De acuerdo con la anterior disposición, y en armonía con los artículos 74 y 87 ibídem, la demanda de nulidad y restablecimiento del derecho se debe dirigir contra los actos definitivos que decidan en forma directa o indirectamente el fondo del asunto. Así lo ha dicho el Consejo de Estado¹:

¹ Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub Sección B. Auto de 21 de junio de 2018. Radicación No. 15001-23-33-300-2013-00872-02(2242-17). C.P. SANDRA LISSET IBARRA VÉLEZ. Actor: CARLOS HUMBERTO LOZANO GIRALDO. Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA – POLICÍA NACIONAL Y CAJA DE SUELDOS DE RETIRO DE LA POLICÍA NACIONAL.

32. Además, en lo que tiene que ver con la falta de cualquiera de los requisitos formales, se observa que esta generalmente se fundamenta en los **artículos 43, 74 y 87** del CPACA, normas que establecen que las demandas de nulidad y restablecimiento del derecho **deben primordialmente dirigirse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto** y/o hacen imposible continuar la actuación. Esto último porque: i) ya se agotaron los recursos de reposición, apelación o queja, o ii) los actos administrativos demandados quedaron en firme; de igual modo, el medio exceptivo encuentra vocación de prosperidad cuando no se reúnen los requisitos previos exigidos para su estudio de admisibilidad, o, el contenido de la demanda no se ajusta a lo dispuesto en los artículos 161 a 164 y 166 de la Ley 1437 de 2011 y demás normas concordantes.

(...)

37. Ahora, conforme a los artículos 43 y 138 del CPACA, el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho debe impetrarse contra los actos definitivos que decidan directa o indirectamente el fondo del asunto. (...)

Precisado lo anterior, es menester ahondar en los actos administrativos de trámite y definitivos; en cuanto a la primera, son aquellos que dan continuidad o impulsan la actuación administrativa, de tal suerte que no contienen una decisión capaz de crear, modificar o de extinguir una situación jurídica, es decir, no produce efectos jurídicos de las personas, de ahí que no son susceptibles de control judicial, y los actos definitivos, aparte de crear, modificar o de extinguir una situación jurídica, son los que deciden en forma directa o indirecta de fondo el asunto y ponen fin a una actuación administrativa. Al respecto, el Consejo de Estado² ha manifestado:

“Los actos de trámite, son disposiciones instrumentales que permiten desarrollar en detalle los objetivos de la administración; entonces la existencia de estos actos no se explica por sí sola, sino en la medida en que forman parte de una secuencia o serie de actividades unidas y coherentes con un espectro de más amplio alcance que forma una totalidad como acto. Por el contrario, los actos definitivos ponen fin de manera perentoria a la actuación administrativa, de modo que en ellos se agota la actividad de la administración, o tan sólo queda pendiente la ejecución de lo decidido.

Ahora bien, es cierto que los únicos actos susceptibles de la Acción Contenciosa Administrativa son los actos definitivos, es decir que se excluyen los de trámite, pues éstos se controlan jurisdiccionalmente como parte integrante del acto definitivo y conjuntamente con éste, es decir de aquel que cierra la actuación administrativa. No obstante, el que un acto sea definitivo, no depende siempre de hallarse situado en el final del trámite, pues puede ser que cierre un ciclo autónomo de la

² Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Sub-Sección B. Sentencia del 8 de marzo de 2012. Radicación número: 11001-03-25-000-2010-00011-00(0068-10). C.P. VÍCTOR HERNANDO ALVARADO ARDILA. Actor. Amelia Mosquera Hernández. Demandado: Comisión Nacional del Servicio Civil.

actuación administrativa claramente definido y que como tal pueda ser impugnado mediante la acción de nulidad." (Subrayas fuera del texto).

En relación con la excepción propuesta considera el despacho que la resolución por la cual se dio concepto de viabilidad para el Plan Parcial Castilla se trata de un acto definitivo, pues aunque no se encuentra al final del trámite, sí cierra un ciclo autónomo de la actuación administrativa, cual es el estudio del proyecto el plan parcial, requisito previo para que sea sometido a consideración de la autoridad ambiental. Y es que no se puede tratar como un simple acto de trámite cuando el artículo 27 de la Ley 388 de 1997 y el artículo 2.2.4.1.1.9 del Decreto 1077 de 2015, vigentes en la época de los hechos, establecen como consecuencia la configuración del silencio administrativo positivo, que es lo precisamente lo que reclama la parte actora.

Además, dicho acto administrativo prevé efectos particulares que originan situaciones concretas que precisamente lo habilita para ser susceptible de control judicial.

Asunto diferente será el trámite que se debe continuar para concertar con la autoridad ambiental, así como los demás requisitos que se deben cumplir y la observancia de las órdenes judiciales a que haya lugar.

En consecuencia, se declarará no probada la excepción de inepta demanda por improcedencia de la acción al encontrarse dirigida contra un acto de trámite.

Frente a la excepción de **falta de Legitimación en la causa por pasiva**, propuesta por la CAR, debe hacerse referencia a lo señalado en el inciso segundo del parágrafo 2 del artículo 175 del CPACA que dispone:

Las excepciones previas se formularán y decidirán según lo regulado en los artículos 100, 101 y 102 del Código General del Proceso.

Cuando se requiera la práctica de pruebas a que se refiere el inciso segundo del artículo 101 del citado código, el juez o magistrado ponente las decretará en el auto que cita a la audiencia inicial, y en el curso de esta las practicarán. Allí mismo, resolverá las excepciones previas que requirieron pruebas y estén pendientes de decisión.
(Negrillas propias)

Al revisar el artículo 100 del Código General del Proceso, este prevé las siguientes excepciones previas:

Artículo 100. Excepciones previas. Salvo disposición en contrario, el demandado podrá proponer las siguientes excepciones previas dentro del término de traslado de la demanda:

1. Falta de jurisdicción o de competencia.
2. Compromiso o cláusula compromisoria.

3. Inexistencia del demandante o del demandado.
4. Incapacidad o indebida representación del demandante o del demandado.
5. Ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales o por indebida acumulación de pretensiones.
6. No haberse presentado prueba de la calidad de heredero, cónyuge o compañero permanente, curador de bienes, administrador de comunidad, albacea y en general de la calidad en que actúe el demandante o se cite al demandado, cuando a ello hubiere lugar.
7. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde.
8. Pleito pendiente entre las mismas partes y sobre el mismo asunto.
9. No comprender la demanda a todos los litisconsortes necesarios.
10. No haberse ordenado la citación de otras personas que la ley dispone citar.
11. Haberse notificado el auto admisorio de la demanda a persona distinta de la que fue demandada

En consecuencia, al no estar prevista la legitimación en la causa como una excepción previa, se dará el trámite de una excepción de mérito y el despacho se pronunciará en la sentencia.

Por último, el numeral 8 del artículo 365 del Código General del Proceso establece que solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación. En consecuencia, al no estar demostradas, no se condenará en costas.

Por otro lado, se encuentra que en esta instancia procesal que no hay hechos probados ni constitutivos de excepciones previas que deban ser declaradas de oficio.

En mérito de lo expuesto, el Despacho **RESUELVE:**

PRIMERO. TENER EN CUENTA que el MUNICIPIO DE MADRID y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR fueron notificadas de la demanda y la contestaron, proponiendo excepciones.

SEGUNDO. DECLARAR NO PROBADA la excepción de **inepta demanda por falta de agotamiento del requisito de procedibilidad de conciliación**, propuesta por el Municipio de Madrid, por las razones señaladas.

TERCERO. DECLARAR NO PROBADA la excepción de **inepta demanda por improcedencia de la acción al encontrarse dirigida contra un acto de trámite**, propuesta por el Municipio de Madrid, por las razones señaladas.

CUARTO. PONER DE PRESENTE que la excepción de **falta de Legitimación por pasiva**, propuesta por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR será desatada en la sentencia, conforme se anotó en la parte considerativa de esta providencia.

QUINTO. DECLARAR que en este asunto no existen hechos probados ni constitutivos de excepciones previas que deban ser declaradas de oficio.

SEXTO. Se reconoce personería a la doctora MARTHA MIREYA PABÓN PÁEZ, identificada con Cédula de Ciudadanía no. 52.887.262 de Bogotá, con Tarjeta Profesional 148.564 del C.S.J, para que, en los términos del poder conferido por la Secretaría Jurídica del Municipio de Madrid, actúe como apoderada de dicha entidad territorial.

SÉPTIMO. En los términos del poder conferido se reconoce personería a la Dra. DIANA CAROLINA DURÁN ORTIZ, identificada con la cédula de ciudadanía No. 46.450.566 de Duitama y portadora de la Tarjeta Profesional No. 125.776 del Consejo Superior de la Judicatura, para que actúe como apoderada de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR.

OCTAVO. Ejecutoriada esta providencia, ingrese el expediente al despacho para proveer.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ**

wlmm

<p>REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>35</u> de fecha: <u>8 de noviembre de 2022</u> a las 8:00 a.m. En constancia firma,</p> <p>_____ MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN SECRETARIA</p>

Firmado Por:
Paola Andrea Bejarano Erazo
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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: **aadd45fd6c3577d1c3b749f2692f681b841d500290fd692239e789f4fb99b0dc**

Documento generado en 04/11/2022 02:06:03 PM

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