



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

Mocoa, tres (3) de junio de dos mil dieciséis (2016).

**RADICADO:** Nulidad Simple No. 2016-00060.  
**DEMANDANTE:** Francisco Javier Solís Enríquez.  
**DEMANDADO:** Municipio de Mocoa.  
**JUEZ ADMINISTRATIVO:** VLADIMIR ENRIQUE HERRERA MORENO.

**PROVIDENCIA QUE DECRETA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR**

**NULIDAD SIMPLE.**

De conformidad con el informe Secretarial que antecede, corresponde al Despacho pronunciarse sobre la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por el actor en contra del Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 proferido por el Alcalde Municipal de Mocoa. *"Por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa desafecta la destinación de un inmueble "parke General Santander" y levanta la afectación del patrimonio cultural, con fundamento en el acuerdo 007 del 11 de abril del 2014, artículo noveno, parágrafo único".*

**1.- ANTECEDENTES**

**1.1.- Solicitud de Suspensión Provisional**

Solicita el actor que como medida cautelar se decrete la suspensión provisional del Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 proferido por el Alcalde Municipal de Mocoa. *"Por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa desafecta la destinación de un inmueble "parke General Santander" y levanta la afectación del patrimonio cultural, con fundamento en el acuerdo 007 del 11 de abril del 2014, artículo noveno, parágrafo único", con fundamento en lo siguiente:*

Manifiesta el actor que la suspensión del acto acusado se solicita por infracción de las normas en que deberían fundarse, falta de competencia y falsa motivación, por cuanto el Decreto 0175 del 14 de agosto de 2014 contraría las disposiciones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa, teniendo en cuenta que mediante Resolución No. 0336 del 03 de marzo de 2011, el Alcalde Municipal de Mocoa reconoce al Parque General Santander como lugar de interés patrimonial Municipal por su valor histórico y arquitectónico y establece la facultad de protegerlo y ponerlo en valor.



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

En cuanto a la ilegalidad por falta de competencia, argumenta el actor que con la expedición del Decreto 0175 del 14 de agosto de 2015, el Alcalde ha usurpado las competencias del Concejo, teniendo en cuenta que la competencia del Alcalde en la expedición, modificación o ajuste al Plan Básico de Ordenamiento Territorial está en la coordinación y responsabilidad de elaboración del proyecto que se somete a consideración del Concejo Municipal.

Finalmente alude que el Decreto acusado contiene una falsedad material al afirmar contrariando la realidad, que la inclusión del Parque General Santander como inmueble de interés patrimonial en el artículo 110 del Acuerdo No. 013 de 17 de mayo de 2002 careció de justificación, teniendo en cuenta que al constatar el artículo 110 del acuerdo en mención se observa que previo al listado de bienes inmuebles objeto de la protección, existe un párrafo de justificaciones.

Adicionalmente se incurre en falsedad material por cuanto se invoca para la expedición del acto unas facultades conferidas mediante acuerdo 007 del 11 de abril de 2014 del Concejo Municipal de Mocoa, que en realidad corresponden a una reglamentación para la titulación de predios baldíos y ejidales del Municipio a favor de particulares con el propósito de llevar a cabo el programa "Colombia País de Propietarios".

### **1.2.- Trámite procesal**

Mediante proveído de fecha 11 de abril de 2016, se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar solicitada por el actor, por el término de 5 días, de conformidad con el artículo 233 del CPACA., termino dentro del cual el MUNICIPIO DE MOCOA se pronunció al respecto, en los siguientes términos:

*"Que según se desprende del documento contentivo de la solicitud de medida cautelar propuesta por la parte accionante, al parecer la desafectación del Parque General Santander del Municipio de Mocoa como inmueble de interés patrimonial se dio con ocasión a las facultades otorgadas por el Consejo Municipal de Mocoa en Acuerdo N° 007 del 11 de abril de 2014, artículo noveno, párrafo único.*

*Que el párrafo único del artículo noveno del Acuerdo N° 007 del 11 de abril de 2014 al tenor literal establece:*

**ARTÍCULO NOVENO:** *Las zonas declaradas como reserva municipal o zonas para parques no podrán ser incluidas para la adjudicación, ni entregadas en adjudicación, así mismo las zonas con amenazas de riesgo no mitigables teniendo en cuenta lo contemplado en el Plan Básico del Ordenamiento Territorial.*



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

**PARÁGRAFO:** Sin embargo hay predios con destinación específica y que esta destinación no se puede llevar a cabo por parte de Municipio por condiciones de inconveniencia física para ello queda facultado el ejecutivo, para hacer el levantamiento de uso y darle un uso adecuado de acuerdo a lo establecido en este acuerdo.

*Al respecto, se hace necesario precisar que cuando el citado párrafo señala: "para hacer el levantamiento de uso y darle el uso adecuado..." única y exclusivamente refiere a la legalización de bienes ejidos., adjudicación a título de venta de lotes baldíos urbanos, adjudicación a título de cesión de bienes fiscales, subsidio de vivienda en terreno y enajenación de bienes de propiedad del municipio.*

*Como consecuencia de lo anterior, se tiene el acto administrativo contenido en el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2014 expedido por el Alcalde Municipal de la época, Licenciado ELVER P. CERÓN, al parecer se expidió con infracción al principio de legalidad, esto es, infracción de las normas en que debía fundarse, falta de competencia y falsa motivación.*

*De otro lado, debe agregarse que en la actualidad la Gobernación del Putumayo cuenta, con el contrato No. 1188 del 16 de diciembre de 2015 cuyo objeto es "CONSTRUCCIÓN PARQUE PRINCIPAL DE LA CIUDAD DE MOCOA DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO". De acuerdo al documento de estudios previos el objeto de la obra es la construcción de un nuevo parque y parqueaderos en el predio donde actualmente se encuentra localizado el Parque General Santander del Municipio Mocoa.*

*Así las cosas, se tiene que según las disposiciones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa no es posible desarrollar la obra contratada por la Gobernación del Putumayo, en tanto que la Alcaldía de Mocoa no podría expedir la licencia urbanística que de acuerdo a la Ley se requiere para el desarrollo de la obra, pero que, debido a que la fecha el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 goza de presunción de legalidad en tanto que no ha desaparecido de la vida jurídica, el Municipio de Mocoa se encontraría impedido para negar la expedición de la licencia urbanística solicitada, verificándose la inminencia del daño que se ocasionaría en el bien inmueble patrimonio arquitectónico y de interés histórico denominado Parque General Santander.*

*Conforme a lo anterior, muy respetuosamente este despacho solicita a su señoría obrar conforme a derecho corresponde".*

Mediante providencia de fecha 12 de mayo de 2016, se ordenó correr traslado de la solicitud de medida cautelar solicitada por el actor al DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO por el término de 5 días, de conformidad con el artículo 233 del CPACA, termino dentro del cual se pronunció al respecto, en los siguientes términos:



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

*"Es procedente advertir que el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa dispuso: "ARTÍCULO PRIMERO: Desafectar de interés patrimonial el inmueble correspondiente al parque General Santander del Municipio de Mocoa, incluyendo cualquier tipo de trámite requerido para tal fin. ARTICULO SEGUNDO: A partir de la fecha que se levante la afectación de interés patrimonial del Parque General Santander, se puede iniciar y ejecutar las actividades correspondientes a la construcción o mejoramiento o mantenimiento del inmueble en mención, según lo considere necesario previo estudio técnico", goza de presunción de legalidad de los actos administrativos, razón por la cual el Departamento del Putumayo adelantó la Licitación Pública con el objeto de contratar la obra "CONSTRUCCIÓN PARQUE PRINCIPAL DE LA CIUDAD DE MOCOA DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO" sin impedimento alguno.*

*Al respecto, debe agregarse que el Departamento del Putumayo desconocía la situación que hoy aduce la parte accionante, pues como se dijo anteriormente se actuó bajo la presunción de la Legalidad de los actos administrativos, quedando exonerada de cualquier tipo de responsabilidad que se derive por la irregularidad de las actuaciones cometidas por el mandatario municipal de la época.*

*Por otra parte y en lo referente a las causales de nulidad que invoca la parte accionante, una vez apreciados los documentos obrantes en el líbello de la demanda, así como del material probatorio y demás contestaciones anexas al expediente, el Departamento del Putumayo encuentra evidente que el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 se encuentra incurso en las causales de ILEGALIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA, al encontrarse que con la expedición del Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 el Alcalde Municipal de la época usurpó las competencias del Concejo Municipal, debido a que efectuó modificaciones al Plan Básico de Ordenamiento Territorial en lo referente a la desafectación de bienes de interés patrimonial sin contar con la autorización expresa del Consejo, pues la competencia del Alcalde Municipal en la expedición, modificación o ajustes al Plan Básico de Ordenamiento Territorial se circunscribe a la coordinación y elaboración del proyecto el cual debe someterse a consideración del Consejo Municipal, de suerte que el citado funcionario solo podría adoptarlo mediante Decreto Municipal únicamente cuando el Consejo Municipal se abstenga de tomar una decisión dentro del plazo conferido por la Ley. En los mismos términos se evidencia la causal de ILEGALIDAD POR FALSA MOTIVACIÓN, en tanto que, se incurre en falsedad material debido a que se invoca para la expedición del acto unas facultades conferidas mediante el Acuerdo No. 007 del 11 de abril de 2014 del Concejo Municipal de Mocoa, que en realidad corresponde a una reglamentación para la titulación de predios baldíos y ejidales del Municipio a favor de particulares, con el propósito de llevar a cabo acciones tendientes a realizar el programa nacional denominado "Colombia País de Propietarios", dirigido a la titulación de terrenos urbanos ocupados con vivienda familiar y con vivienda de interés social.*



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

*Así las cosas, se tiene que según las disposiciones del Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Mocoa no es posible desarrollar la obra contratada por la Gobernación del Putumayo, en tanto que la Alcaldía de Mocoa no podría expedir la licencia urbanística que de acuerdo a la Ley se requiere para el desarrollo de la obra, pero que, debido a que la fecha el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 goza de presunción de legalidad en tanto que no ha desaparecido de la vida jurídica, el Municipio de Mocoa se encontraría impedido para negar la expedición de la licencia urbanística solicitada, verificándose la inminencia del daño que se ocasionaría en el bien inmueble patrimonio arquitectónico y de interés histórico denominado Parque General Santander.*

## **2.- CONSIDERACIONES**

### **2.1 Competencia del Despacho para pronunciarse.**

Es competente este Despacho para pronunciarse de la presente medida cautelar pretendida por el demandante, toda vez que es el que tiene el conocimiento del presente asunto por reparto, en los términos del artículo 229 de la ley 1437 de 2011.

### **2.2. La medida cautelar de suspensión provisional del acto administrativo, en el CPACA.**

La suspensión provisional de un acto administrativo es una medida cautelar de carácter material, como quiera que con el decreto de aquella se suspendan los atributos de fuerza ejecutiva y ejecutoria del acto administrativo, con la finalidad de proteger los derechos que se pueden ver vulnerados con la aplicación del acto administrativo cuya legalidad se cuestiona.

El artículo 229 del C.P.A.C.A dispone que en todos los procesos declarativos que se adelanten en esta jurisdicción, antes de notificarse el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, podrá el juez o magistrado ponente decretar, a petición de parte debidamente sustentada, "las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia...", sin que dicha decisión involucre, por contera, un prejuzgamiento.

El artículo 230 siguiente señala referente al Contenido y alcance de las medidas cautelares 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:



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

(...)

En ese orden, el artículo 231 establece: "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.

### **3.- CASO CONCRETO**

En el caso bajo estudio, el actor solicita que se decrete la suspensión provisional del Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 proferido por el Alcalde Municipal de Mocoa. *"Por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa desafecta la destinación de un inmueble "parke General Santander" y levanta la afectación del patrimonio*



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

*cultural, con fundamento en el acuerdo 007 del 11 de abril del 2014, artículo noveno, parágrafo único'.*

El acto demandado en su parte considerativa señala que

*"durante la aprobación del acuerdo NO. 013 de 17 de mayo de 2002, en donde se realizaron algunas modificaciones al Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Miguel Ágreda de Mocoa, se cometió un error involuntario al incluir en el artículo 110 "ACTUACIÓN EN LOS BARRIOS DE INTERÉS PATRIMONIAL" al Parque General Santander como inmueble de interés patrimonial... pero sin justificación alguna para realizar ésta inclusión"*

Realiza una descripción del significado de patrimonio arquitectónico, patrimonio cultural, explica que el parque General Santander no se encuadra dentro de esas acepciones al entender de la administración que no se puede considerar como de "valor excepcional" e indica que el mismo no corresponde a las necesidades de una ciudad en crecimiento.

Fundamenta la posición y la decisión de la administración en la *"facultad otorgada por el Honorable concejo en el Artículo noveno, parágrafo único del acuerdo 007 de abril 11 de 2011"*, para finalmente decidir que *"Por condiciones de inconveniencia e imposibilidad física hace el levantamiento de uso como patrimonio cultural al Parke (sic) general Santander"*

Con fundamento en lo anterior, decreta lo siguiente

*"ARTÍCULO PRIMERO: Desafectar de interés patrimonial el inmueble correspondiente al parque General Santander del Municipio de Mocoa, incluyendo cualquier tipo de trámite requerido para tal fin*

*ARTÍCULO SEGUNDO: A partir de la fecha en que se levante la afectación de interés patrimonial del Parque General Santander, se puede iniciar y ejecutar las actividades correspondientes a la construcción o mejoramiento o mantenimiento del inmueble en mención, según lo considere necesario previo estudio técnico.*

*ARTÍCULO TERCERO: El presente decreto rige a partir de la fecha y se ordena su publicación en la página del municipio"*

El acuerdo 007 de 11 de abril de 2014 del Concejo Municipal de Mocoa, *"establece el procedimiento de la administración municipal, para la legalización de bienes ejidos, adjudicación a título de venta de lotes baldíos urbanos, adjudicación a título de cesión de bienes fiscales, subsidio de vivienda en terreno, enajenación de bienes de*



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

*propiedad del municipio y se conceden facultades al alcalde del municipio de Mocoa Putumayo"*

El mismo acuerdo, en su artículo noveno, del cual supuestamente se desprenden las facultades al señor alcalde para tomar la decisión en el acto administrativo demandado, dice lo siguiente:

**"ARTÍCULO NOVENO:** *Las zonas declaradas como reserva municipal o zonas para parques no podrán ser incluidas para la adjudicación, ni entregadas en adjudicación, así mismo las zonas con amenazas de riesgo no mitigables teniendo en cuenta lo contemplado en el Plan Básico del Ordenamiento Territorial.*

**PARÁGRAFO:** *Sin embargo hay predios con destinación específica y que esta destinación no se puede llevar a cabo por parte de Municipio por condiciones de inconveniencia física para ello queda facultado el ejecutivo, para hacer el levantamiento de uso y darle un uso adecuado de acuerdo a lo establecido en este acuerdo."*

De lo anterior, el despacho encuentra que el acto administrativo demandado, es decir el Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015 va encaminado a lograr la desafectación de un bien inmueble de uso público como patrimonio cultural, fundamentándose en facultades otorgadas por el acuerdo 007 de abril 11 de 2014 el cual establece procedimientos para que la administración municipal proceda a la venta, legalización, adjudicación, cesión de bienes de la administración, lo cual es tanto distinto como discordante.

El artículo noveno atrás transcrito señala que ciertas zonas verdes no pueden ser cedidas a ningún título, en tanto su parágrafo indica que para aquellos predios que con destinación específica no pueda realizarse su objeto, el ejecutivo queda facultado para levantar la limitación y darle un uso adecuado **de acuerdo a lo establecido en ese acuerdo**, es decir a efectos de su adjudicación a título de venta, cesión, o para subsidio de vivienda. Legalmente es imposible que la administración pueda enajenar o vender un parque.

Entonces, como puede observarse, en ningún momento puede entenderse que el parágrafo del artículo 9 del acuerdo 007 de 11 de abril de 2014 otorga facultades al alcalde para variar la afectación de patrimonio histórico del parque General Santander por cuanto el acuerdo en mención trata de modos de transferir el dominio de bienes del Estado, mas no de levantamiento de afectaciones.

Por otro lado, encontramos que la Constitución y la ley le impide a los alcaldes realizar variaciones a los Planes de Ordenamiento Territorial sin previa autorización expresa del concejo municipal. Al tenor de lo establecido en el artículo 24 de la ley 388 de 1997 el alcalde es el coordinador de la elaboración y de la consulta democrática del proyecto del POT, el cual debe ser puesto a consideración del concejo municipal para su aprobación.





*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

El artículo 12 de la ley 810 de 2003 establece que es competencia de los Concejos municipales revisar y hacer ajustes a los planes de ordenamiento territorial ya adoptados por iniciativa del alcalde. Únicamente si en el término de 90 días calendario la iniciativa no es aprobada lo puede hacer el alcalde.

En ese orden de ideas, a juicio del Despacho se encuentran satisfechos los requisitos previstos en el artículo 231 del CPACA, para que proceda la suspensión provisional del acto administrativo demandado, pues, se advierte la manifiesta infracción de las disposiciones invocadas como vulneradas y del estudio de las pruebas allegadas al expediente permiten establecer razones suficientes para decretar la suspensión provisional del Decreto 0175 del 14 de agosto de 2015 proferido por el Alcalde Municipal de Mocoa. *"Por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa desafecta la destinación de un inmueble "parque General Santander" y levanta la afectación del patrimonio cultural, con fundamento en el acuerdo 007 del 11 de abril del 2014, artículo noveno, parágrafo único."*

### **3.1.- Caución judicial para el trámite de la medida cautelar.**

En lo referente a la caución judicial que se exige para la ejecutoria de la medida cautelar, el artículo 232 del CPACA dispuso que:

*"El solicitante deberá prestar caución con el fin de garantizar los perjuicios que se puedan ocasionar con la medida cautelar. El Juez o Magistrado Ponente determinará la modalidad, cuantía y demás condiciones de la caución, para lo cual podrá ofrecer alternativas al solicitante."*

*La decisión que fija la caución o la que la niega será apelable junto con el auto que decreta la medida cautelar, la que acepte o rechace la caución prestada no será apelable."*

*No se requerirá de caución cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública"*

De conformidad con el postulado normativo citado, para el Despacho es claro que en el presente asunto no hay lugar a ordenar al actor que preste la caución en la forma arriba indicada, partiendo de la base que el C.P.A.C.A excluyó de la obligación de prestar caución en el ejercicio de la medida cautelar de suspensión provisional de los efectos del acto, tal como acontece en el sub lite.

Por esta razón se abstendrá el Despacho de ordenar la caución en contra de la entidad demandante.



*República de Colombia*  
*Rama Judicial del Poder Público*  
*Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Mocoa*

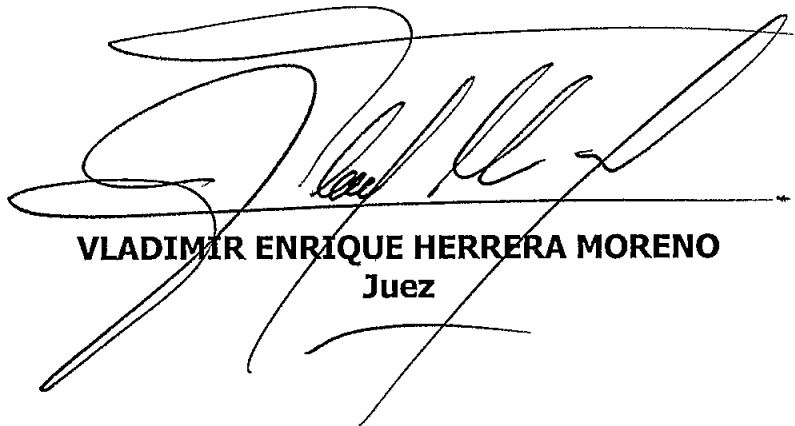
En razón de lo anteriormente expuesto, el JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE MOCOA EN ORALIDAD, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

**RESUELVE**

**PRIMERO: DECRETAR** la suspensión provisional del Decreto No. 0175 del 14 de agosto de 2015, del 08 de febrero del 2015 proferido por el Alcalde Municipal de Mocoa. *"Por medio del cual el Alcalde Municipal de Mocoa desafecta la destinación de un inmueble "Parque General Santander" y levanta la afectación del patrimonio cultural, con fundamento en el acuerdo 007 del 11 de abril del 2014, artículo noveno, párrafo único."*, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva.

**SEGUNDO: ABSTENERSE** de fijar CAUCION en contra del demandante, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de este proveído.

**NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE**



**VLADIMIR ENRIQUE HERRERA MORENO**  
Juez