



**CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá, D.C., once (11) de mayo de dos mil veintitrés (2023)

Referencia: Nulidad
Radicación: 11001-03-24-000-2022-00399-00
Demandante: Diana Esperanza Montejo Hernández
Demandado: Ministerio de Cultura
Terceros: Municipio de Villa de Leyva y Departamento de Boyacá
Tema: Niega medida cautelar de suspensión de un proceso contractual. Competencias judiciales para resolver litigios que exceden el objeto del proceso. Reiteración jurisprudencial

Auto que resuelve solicitud de medida cautelar

El Despacho procede a resolver la solicitud de medida cautelar orientada a suspender el «proceso contractual que está desarrollando la Gobernación de Boyacá denominado *MEJORAMIENTO DE LA PLAZA DE MERCADO DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ*».

I. ANTECEDENTES

I.1. La demanda

1. La ciudadana **Diana Esperanza Montejo Hernández**, presentó demanda en ejercicio del medio de control previsto en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, en la que elevó la siguiente pretensión:

[...] **PRIMERA:** Se declare la nulidad de la **resolución 0409 de 2022**, proferida por el director de patrimonio y memoria del Ministerio de Cultura doctor ALBERTO ESCOBAR WILSON WHITE y/o quien haga sus veces, por ser contrario a la Constitución Política de Colombia, la ley, al bloque de constitucionalidad y el PEMP que regulan, protegen, conservan el centro histórico declarado BIC y el Nivel 1 de conservación e intervención de la plaza de mercado del Municipio de Villa de Leyva. [...] (negritas fuera del texto)

2. Mediante auto de 31 de octubre de 2022¹, este Despacho inadmitió la demanda por cuanto la parte actora no determinó en debida forma los hechos, no indicó cuáles disposiciones son las que se consideran transgredidas ni el motivo por el que las mismas resultan vulneradas con ocasión de la expedición del acto administrativo demandado. Dentro del término procesal que le fue conferido, la demandante subsanó los errores advertidos en el auto inadmisorio².

¹ Índice 4 del expediente digital del aplicativo Samai.

² Índice 10 del expediente digital del aplicativo Samai.



3. A través de auto de 16 de diciembre de 2022³, el Despacho admitió el presente medio de control de nulidad.

I.1.1. Los hechos

4. Como fundamento fáctico de la demanda, la parte actora mencionó que, a través de la Resolución 2407 de 30 de noviembre de 2020, el Ministerio de Cultura aprobó el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Villa de Leyva (Boyacá) y su zona de influencia, declarado Bien de Interés Cultural del Ámbito Nacional.

5. Indicó que el municipio de Villa de Leyva solicitó al Ministerio de Cultura una autorización para intervenir la Plaza de Mercado ubicada en el centro histórico, en la carrera 5 y 6 entre calles 12 y 13.

6. Precisó que, mediante Resolución 0409 de 30 de marzo de 2022, el Ministerio de Cultura autorizó la intervención de la Plaza de Mercado del municipio de Villa de Leyva, en la modalidad de ampliación, lo que era contrario a lo dispuesto en el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Villa de Leyva, por cuanto dicho instrumento prohíbe realizar obras nuevas en los bienes de interés cultural.

7. Aseguró que, una vez se profirió la Resolución 0409, la Gobernación de Boyacá y el municipio de Villa de Leyva iniciaron el proceso contractual denominado «MEJORAMIENTO DE LA PLAZA DE MERCADO DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ», el cual se encuentra en la etapa contractual, adjudicado y listo para iniciar la ejecución, lo que pone en riesgo la conservación del centro histórico de dicho ente territorial.

8. Señaló que ese proceso contractual no fue socializado con la comunidad y tampoco tiene soporte jurídico, técnico y científico que demuestre que es compatible con el centro histórico.

I.1.2. Solicitud de medida cautelar

9. Como sustento de su petición, en un acápite de la demanda, la ciudadana Diana Esperanza Montejo Hernández señaló lo siguiente:

[...] Teniendo en cuenta lo expuesto en los hechos del medio de control, muy atentamente solicito al señor juez que en el auto admisorio del presente medio de control, se sirva ordenar **la suspensión del proceso contractual que está desarrollando la Gobernación de Boyacá denominado “MEJORAMIENTO DE LA PLAZA DE MERCADO DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”**, con el propósito de **evitar la demolición y destrucción total de la plaza de mercado como patrimonio cultural de la Nación**, con dicha medida se estaría preservando y conservando el BIC denominado plaza de mercado de centro histórico de Villa de Leyva, mientras el despacho decide de fondo el asunto.. [...]

³ Índice 13 del expediente digital del aplicativo Samai.



II.- TRASLADO DE LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

10. De la solicitud de medida cautelar se corrió traslado a la entidad demandada y demás intervinientes, para que se pronunciaran sobre la misma en el término de cinco días (5) días, de conformidad con lo establecido en el artículo 233 del CPACA⁴.

11. La apoderada judicial del **Ministerio de Cultura**, mediante escrito de 19 de enero de 2023⁵, se opuso a la solicitud cautelar, luego de afirmar que la petición no cumple con los requisitos previstos en el artículo 231 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

12. Señaló que la parte demandante *«no hace una confrontación clara sobre las normas que presuntamente resultan infringidas con la expedición de la Resolución 0409 de 2022»*.

13. Además, aseguró que la solicitud cautelar se limitó a *«la SUSPENSIÓN DE UN PROCESO CONTRACTUAL desarrollado por la Gobernación de Boyacá, frente al cual el Ministerio de Cultura no hace parte de dicha contratación, ósea que, para los efectos de la medida cautelar la demandante no cuestiono ningún vicio de la resolución que si demanda»*.

14. Concluyó que era posible realizar las intervenciones en la Plaza de Mercado del municipio de Villa de Leyva en los términos señalados en la Resolución 0409 de 2022, dado que cumple con el Plan Especial de Manejo y Protección del Centro Histórico de Villa de Leyva.

III. CONSIDERACIONES

15. Para efectos de resolver la solicitud de decreto de medida cautelar y por razones metodológicas, la Sala Unitaria empezará por efectuar: (i) un análisis de las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo; (ii) sobre la medida cautelar tendiente a la suspensión de una actuación administrativa de carácter contractual; para posteriormente (iii) resolver el reparo en concreto.

III.1. Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo

16. Uno de los motivos que inspiraron la expedición del nuevo del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo CPACA - Ley 1437 de 2011, está relacionado con el fortalecimiento de los poderes del juez. Fue así como el nuevo Código creó un moderno y amplio régimen de medidas cautelares, adicionales a la suspensión provisional de actos administrativos, y en su artículo 229 le da una amplia facultad al juez para que decrete las medidas

⁴ Mediante auto de 16 de diciembre de 2022. Índice 14 aplicativo Samai.

⁵ Índice 23 del expediente digital en el aplicativo Samai.



cautelares que estime necesarias para “**proteger y garantizar, temporalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**”.

17. En esta última disposición (art. 229) se indica que las medidas cautelares proceden: **i)** en cualquier momento; **ii)** a petición de parte -debidamente sustentada; y **iii)** en todos los procesos declarativos promovidos ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo.

18. En cuanto al compendio de medidas cautelares que hace en el CPACA en su artículo 230, es importante resaltar su clasificación como: **i) preventivas** (numeral 4), cuando impiden que se consolide una afectación a un derecho; **ii) conservativas** (numeral 1 primera parte), si buscan mantener o salvaguardar un *statu quo*; **iii) anticipativas** (numerales 1 segunda parte, 2 y 3), de un perjuicio irremediable, por lo que vienen a satisfacer por adelantado la pretensión del demandante; y **iv) de suspensión** (numerales 2 y 3), que corresponden a la medida tradicional en el proceso contencioso administrativo de privación temporal de los efectos de una decisión administrativa.⁶

19. Los artículos 231 a 233 del mencionado estatuto procesal determinan los **requisitos, la caución y el procedimiento** para decretar las medidas cautelares; normas que son aplicables cuando se solicita la adopción de alguna de las cautelas enunciadas en el artículo 230.

III.2. La medida cautelar consistente en la suspensión de una actuación administrativa de carácter contractual

20. El numeral 2° del artículo 230 de la Ley 1437 consagró que es posible solicitar al juez que suspenda una actuación administrativa, en los siguientes términos:

[...] 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: [...]

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

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente [...] (negritas del Despacho)

⁶ Artículo 230 del CPACA



21. Esta tipología de cautela busca, de forma temporal y accesoria, la adopción de una conducta que evite la finalización de un procedimiento o trámite administrativo en curso que sea contrario al ordenamiento jurídico, hasta tanto el juez contencioso administrativo adopte una decisión definitiva.

III.4. Del caso concreto

22. En el asunto *sub examine*, la parte actora solicitó la suspensión del proceso contractual desarrollado por la Gobernación de Boyacá denominado «MEJORAMIENTO DE LA PLAZA DE MERCADO DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ», con el propósito de evitar la demolición y destrucción de la plaza de mercado del municipio de Villa de Leyva.

23. Al respecto, este Despacho considera que la solicitud cautelar resulta improcedente debido a que excede la tipología de declaratorias que caracterizan el medio de control judicial de nulidad.

24. Cabe recordar que el artículo 229 del CPACA reguló la procedencia de las medidas cautelares en los siguientes términos:

[...] ARTÍCULO 229. PROCEDENCIA DE MEDIDAS CAUTELARES. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el juez o magistrado ponente decretar, en providencia motivada, **las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia**, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo [...]

25. Como se observa, el juez encargado de resolver la controversia carece de facultades para adoptar cautelas que no tengan como propósito «*proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia*». Por eso, en los términos del artículo 230 de la norma *ibídem*, esta decisión previa debe «*tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda*».

26. En el caso concreto, la parte actora ejerció el medio de control previsto en el artículo 137 del CPACA, con miras a obtener la declaratoria de nulidad de la Resolución 0409 de 30 de marzo de 2022. De manera que ese acto administrativo delimita el objeto del proceso en atención a que los asuntos sometidos a conocimiento de esta jurisdicción están regidos por el principio de la rogación⁷.

⁷ Ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejera ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D.C., doce (12) de junio de dos mil catorce (2014), Radicación número: 25000-23-24-000-2005-00434-01 y Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo - Sección Primera. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Bogotá, D.C., 21 de junio de 2018. Radicación número: 05001-23-31-000-2006-93419-01. Actor: José Gabriel Velásquez Sánchez, Bernardo Ramírez Zuluaga y Manuel Antonio Muñoz Uribe. Demandado: Departamento de Antioquia. Referencia: Naturaleza jurídica de la Fábrica de Licores y Alcoholes de Antioquia.



Radicación: 11001032400020220039900
Demandante: Diana Esperanza Montejo Hernández

27. Además, existe una estrecha e ineludible relación entre esta exigencia y el principio dispositivo en virtud de la cual el juez está atado a lo expresamente solicitado en el libelo petitorio y su análisis se limita a los hechos existentes al momento de la expedición de ese acto, excluyendo así la valoración de hechos futuros.

28. Nótese, adicionalmente, que el procedimiento administrativo a través del cual el Ministerio de Cultura autoriza la intervención de un bien, en la modalidad de ampliación, es independiente y distinto del procedimiento contractual que adelantan el municipio de Villa de Leyva y la Gobernación de Boyacá. De esa manera, la aludida solicitud cautelar no se enmarca dentro de los límites señalados por el artículo 137 del CPACA y, por ello, la parte demandante no puede pretender que el juez de este medio de control conceda una cautela que excede el objeto del proceso.

29. Finalmente, esta autoridad judicial pone de relieve que la decisión contenida en esta providencia, en los términos del inciso 2º del artículo 229 del CPACA, no constituye prejuzgamiento.

En mérito de lo expuesto, el Consejero de Estado de la Sección Primera de lo Contencioso Administrativo,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la solicitud cautelar orientada a suspender el «*proceso contractual que está desarrollando la Gobernación de Boyacá denominado “MEJORAMIENTO DE LA PLAZA DE MERCADO DEL MUNICIPIO DE VILLA DE LEYVA, DEPARTAMENTO DE BOYACÁ”*».

SEGUNDO: Efectuar las anotaciones secretariales de rigor.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por el Magistrado Ponente en la Sede Electrónica para la Gestión Judicial del Consejo de Estado -SAMAI-. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con el artículo 186 del CPACA. P (23 y 22)