



4

Tribunal Administrativo de Norte de Santander
San José de Cúcuta, diecisiete (17) de Febrero de Dos Mil Quince (2015)
Magistrado Ponente: Edgar Enrique Bernal Jáuregui

RADICADO: 54-001-33-33-001-2013-00137-01
DEMANDANTE: AURA RITA NAVAS HERNÁNDEZ
DEMANDADO: SOCIEDAD DE CONSTRUCCIONES Y PROMOCIONES
CLARITA S. EN C.S. MUNICIPIO
MEDIO DE CONTROL: ACCIÓN POPULAR

Procede el Despacho a resolver de plano, los recursos de apelación interpuestos por la apoderada del Municipio San José de Cúcuta y el apoderado del Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa del Municipio San José de Cúcuta, en contra de la providencia de fecha 22 de octubre de 2014, mediante la cual el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, resolvió negar la vinculación del Ministerio de Vivienda.

I. ANTECEDENTES

El Municipio de San José de Cúcuta y el Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa y de ciudad del Municipio San José de Cúcuta, por conducto de sus apoderados, formulan recursos de apelación de fecha 28 de octubre de 2014, contra la providencia del 22 de octubre del mismo año, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito judicial de Cúcuta, mediante el cual se niega la vinculación del Ministerio de Vivienda en la presente acción popular. El recurso de apelación fue concedido por el *a quo* mediante auto calendado 10 de diciembre de 2014¹.

II. LA PROVIDENCIA APELADA

Mediante providencia de fecha 22 de octubre de 2014, el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, resolvió negar la solicitud de vinculación del Ministerio de Vivienda como parte en el proceso elevada por parte del Municipio de San José de Cúcuta y coadyuvado por el Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa y de Ciudad, la Sociedad Construcciones y

¹ Folio 490 de cuaderno No. 2 del expediente.

Promociones Clarita S. en C.S., el representante de la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría Judicial I Delegada, por considerar que en auto que niega la nulidad de lo actuado, propuesto por la Sociedad Construcciones y Promociones Clarita S. en C.S., ya se había pronunciado sobre la solicitud de vincular al Ministerio de Vivienda, y que las consideraciones expresadas por el Municipio de San José de Cúcuta, tenían la misma connotación que las enunciadas por la sociedad accionada.

Manifiesta, que en el argumento esgrimido por el Municipio de Cúcuta, se hizo alusión a lo esgrimido por la parte actora en el presupuesto factico No. 13 del libelo introductorio; hecho, que no fue aceptado por la entidad territorial en la contestación de la demanda.

Así pues expresa, que no puede darle crédito a lo manifestado por la apoderada del Municipio San José de Cúcuta, teniendo en cuenta, que dicha entidad y los coadyuvantes no allegan ninguna prueba que soporte siquiera sumariamente su afirmación y que le permita al A-quo verificar la relación jurídico-sustancial que se depreca respecto del Ministerio de Vivienda.

III. RAZONES DE LA APELACIÓN

3.1. Municipio de San José de Cúcuta

Expresa que el motivo principal de rechazo por parte del Juez de la solicitud de vinculación del Ministerio de Vivienda, fue la falta de pruebas que acreditaran que dicho Ministerio, estaba interesado en ofrecer apoyo para acceder a los programas habitacionales, olvidando la funcionalidad de dicha entidad, siendo esta la *“entidad pública de orden nacional responsable de formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de servicios públicos (...)*², y teniendo dentro de sus funciones:

² Folio 471- 472 del cuaderno No. 2 del expediente

-
- *“Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de los barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.”*
 - *“Articular políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarse con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.”³*

Expresa que la prueba del Ministerio de Vivienda, la conforma la propia solicitud de la medida cautelar.

Así mismo, señala que la argumentación presentada por la parte actora cuando se opuso a la vinculación del Ministerio de vivienda, señalando que habían agotado los trámites ante el mismo Ministerio no es de recibo, pues el juez da como creíble esa posición, sin tomarse el trabajo de verificar con la entidad que tan cierta resulta esa afirmación. Precisa entonces, que el A-quo avala así acciones contra la propiedad privada de la SOCIEDAD CONSTRUCCIONES y PROMOCIONES CLARITA S. en C.S., a través del decreto de medidas cautelares; lo cual genera inconformidad ante la flagrante inclinación del A-quo a favor de los invasores del área en cuestión.

Alega que en el presente caso, no encaja la acción popular para atender la situación fáctica planteada por los invasores. Y así mismo indica, que las consideraciones expuestas en el auto por medio del cual se decretó la medida cautelar, invadió la orbita de la Alcaldía Municipal de Cúcuta como máxima autoridad policiva, pues dicha decisión traerá perjuicios económicos al propietario del inmueble, quien puede pedir eventualmente la vinculación de la rama judicial.

Esgrime la parte actora, que el A-quo realizó una interpretación tergiversada de la tutela T-608 del 2010, con la que fundamentó el decreto de la medida cautelar. Y que se recurrió a malabares jurídicos citando el derecho a la moralidad pública, dando por sentado que las temerarias acusaciones de los invasores contra los funcionarios de la Alcaldía eran ciertas, cuando lo correcto hubiera sido ante tanta sensibilidad moral, poner en conocimiento de las autoridades competentes tales hechos, como son la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación.

³ Folio 472-474 del cuaderno No. 2 del expediente

De acuerdo con lo anterior, solicita se revoque el auto de fecha 22 de octubre de 2014 y en su lugar, se acepte la solicitud de vinculación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y territorio efectuada en audiencia de pacto de cumplimiento.

3.2. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO ÁREA DE PLANEACIÓN CORPORATIVA Y DE CIUDAD DEL MUNICIPIO DE SAN JOSE DE CUCUTA

Los argumentos esbozados por el Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa y de Ciudad del Municipio de San José de Cúcuta, son iguales a los indicados por el Municipio de San José Cúcuta.

IV. CONSIDERACIONES

Sea lo primero advertir la procedencia de la alzada interpuesta, conforme a lo previsto por el artículo 44 de la ley 472 de 1998⁴, concordante con el numeral 7º del artículo 243 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, formulada dentro de la oportunidad prevista por el numeral 2º del artículo 244 *ibídem*, con la debida sustentación; además, el Despacho es competente para decidir de plano el recurso, en acatamiento a lo previsto por el artículo 125 *ejúsdem*.

En el caso que nos ocupa, se deberá establecer si se ajusta a la legalidad, la providencia proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, mediante la cual negó la vinculación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio en la acción popular interpuesta por la señora AURA RITA NAVAS HERNÁNDEZ, en pro de la reubicación del asentamiento localizado en el Corregimiento El Salado, distinguido con el KDX 164-4.

El Capítulo X del Título V de la Parte Segunda del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo – CPACA, Ley 1437 de 2011, reguló de manera expresa la forma, términos y condiciones en que puede obtenerse la intervención de terceros en el trámite de algunos procesos sometidos al conocimiento

⁴ Señala que en los aspectos no regulados en los procesos de acciones populares, se aplicara las disposiciones del ahora Código General del Proceso y del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, dependiendo de la jurisdicción que corresponda.

de esta jurisdicción, estableciendo dos vías por las cuáles puedan concurrir: la primera, descritas en los artículos 223 y 224, para cuando el tercero interviniente solicite *motu proprio*, su inclusión en el debate jurídico y, la segunda, cuando su llamado es efectuado por cualquiera de las partes mediante la figura del llamamiento en garantía de que trata el artículo 225 de la obra en cita. A su vez, en virtud de lo dispuesto en el artículo 227 del CPACA, expresamente se remite en lo no regulado sobre intervención de terceros, a las normas del Código de Procedimiento Civil, ahora Código General del Proceso.

Así pues, en relación con el tema de litisconsorcio necesario e integración del contradictorio, el artículo 61 del Código General del Proceso, señala lo siguiente:

“ARTÍCULO 61. LITISCONSORCIO NECESARIO E INTEGRACIÓN DEL CONTRADICTORIO. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes falten para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.

En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.

Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.

Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.

Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.”

Frente al sub lite, encontramos que el Municipio de San José de Cúcuta y el Departamento Administrativo Área de Planeación Corporativa y Ciudad del Municipio San José de Cúcuta, recurren el auto mediante el cual el A-quo decidió negar la vinculación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, por considerar que dentro del marco funcional de dicha entidad y bajo la óptica de los hechos expuestos en la

demanda popular, el ente señalado puede concurrir a solventar las pretensiones de la demanda.

Por su parte, el A-quo en la providencia recurrida, decidió negar la vinculación del tercero, por considerar que es inexistente una relación jurídico-sustancial, pues no se allega siquiera prueba sumaria del interés de la entidad en la construcción de casas de interés social en el terreno objeto de esta acción.

Ahora bien, para examinar el presente caso, resulta pertinente analizar si existe una relación jurídica – sustancial entre los hechos de la demanda y la funcionalidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, recurriendo al Decreto 3571 de 2011 “*por el cual se establecen los objetivos, estructura, funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y se integra el Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio*”, resaltando que:

*“Artículo 1. **Objetivo.** El Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio tendrá como objetivo primordial lograr, en el marco de la ley y sus competencias, formular, adoptar, dirigir, coordinar y ejecutar la política pública, planes y proyectos en materia del desarrollo territorial y urbano planificado del país, la consolidación del sistema de ciudades, con patrones de uso eficiente y sostenible del suelo, teniendo en cuenta las condiciones de acceso y financiación de vivienda, y de prestación de los servicios públicos de agua potable y saneamiento básico.*

*Artículo 2. **Funciones.** Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:*

- 1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.*
- 2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.*
- 3. Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.*
- 4. Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.*
- 5. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y establecer los lineamientos del proceso de urbanización.*

6. Preparar, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.

7. Promover operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo urbanizable.

8. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

9. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

10. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones - SGP para agua potable y saneamiento básico, y coordinar con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su armonización con el proceso de certificación de distritos y municipios.

11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

13. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

14. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.

15. Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES.

16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

17. Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

18. Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

19. Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia

de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.

20. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

21. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley. “

Incluso el Decreto en mención, dispone como funciones de la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social las que se citan a continuación:

Artículo 13. Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social. Son funciones de la Dirección de Inversiones en Vivienda de Interés Social las siguientes:

1. Apoyar técnicamente al Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA, en los términos del Decreto Ley 555 de 2003.
2. Apoyar la formulación, implementación y seguimiento a las políticas relacionadas con el Sistema Nacional de Subsidio Familiar de Vivienda Urbana.
3. **Coordinar la implementación de políticas tendientes a la creación de mecanismos de acceso y financiación de vivienda.**
4. **Coordinar el proceso de asignación de subsidios de vivienda de interés social bajo las diferentes modalidades de acuerdo con la normativa vigente sobre la materia.**
5. Asesorar a las entidades territoriales, organizaciones populares de vivienda y demás organizaciones en la implementación de las políticas habitacionales.
6. **Apoyar la implementación de nuevos esquemas para impulsar la generación de oferta de vivienda y de crédito.**
7. **Implementar el Subsidio Familiar de Vivienda Urbana en coordinación con las entidades vinculadas al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social.**
8. Incorporar dentro de las políticas, planes y proyectos a su cargo, la variable de gestión del riesgo.
9. **Promover en los programas de vivienda de interés social la aplicación de criterios de construcción sostenible.**
10. Implementar los procesos y procedimientos necesarios para dar cumplimiento a la normativa sobre la política de vivienda que expida el Gobierno Nacional, en los temas de su competencia.
11. Elaborar, en coordinación con las demás dependencias, el anteproyecto de presupuesto y la programación presupuestal del Fondo Nacional de Vivienda, FONVIVIENDA.
12. **Proponer metodologías y diseñar mecanismos a través de los cuales se realice, directamente o a través de terceros los procesos de elegibilidad,**

evaluación y seguimiento a los proyectos de vivienda de interés social urbano.

- 13. Brindar asistencia técnica para la formulación de proyectos de vivienda de interés social urbano, a entidades territoriales y a las entidades relacionadas con el sector.***
- 14. Transferir bienes, directamente o a través de entidades públicas o privadas, a título de subsidio en especie, o por cualquier otro mecanismo de inversión social, de conformidad con las diferentes modalidades que establezca y reglamente el Gobierno Nacional.*
- 15. Verificar y hacer seguimiento a los bienes inmuebles fiscales que se transfieran a las entidades territoriales para la ejecución de proyectos de vivienda en los términos establecidos en el artículo 69 de la Ley 962 de 2005.*
- 16. Apoyar el desarrollo y sostenimiento del Sistema Integrado de Gestión Institucional, y la observancia de sus recomendaciones en el ámbito de su competencia*
- 17. Las demás asignadas en la ley y las que por su naturaleza le correspondan.”*

De cara con la normativa referida y teniendo en consideración, que los hechos de la demanda van encaminados a que se reubique a las personas que se encuentra asentadas o localizadas en el Corregimiento El salado distinguido con el KDX 164-4, debemos señalar que es el ente Municipal de carácter territorial, quien ostenta el deber de adoptar las medidas de prevención y mitigación necesarias, frente a las necesidades de vivienda digna solicitadas por la comunidad del “Tunal”, puesto que, si bien es cierto el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dicta las políticas en materia habitacional, también lo es, que su papel fundamental está encaminado a orientar, apoyar, asesorar, promover y coordinar junto con el ente territorial la planeación de dichas políticas habitacionales.

De igual forma, debe señalar el Despacho, que en la medida que no se demuestra en el expediente con pruebas pertinentes, una relación jurídica sustancial que pueda conllevar a demostrar eventualmente la responsabilidad del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, en la presunta vulneración a los derechos colectivos invocados, resulta improcedente vincular a la entidad citada.

En efecto, para éste Despacho, la providencia recurrida se halla debidamente soportada en el ordenamiento jurídico, pues no se dan las condiciones, para acceder a la vinculación de un tercero, al no existir en el plenario prueba alguna que permita

justificar jurídicamente la vinculación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, cuando resulta evidente que la discusión del derecho en litigio se circunscribe a la reubicación de unas familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad, por no contar con una vivienda digna, que les permita vivir en condiciones de seguridad y salubridad adecuadas; adicionalmente, las familias se encuentran en amenaza de ser desalojadas, de acuerdo con querrela policiva de lanzamiento por ocupación de hecho tramitada por el mismo Municipio de San José de Cúcuta, dentro del marco de sus funciones.

Entonces, al no encontrarse que la entidad Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, con su actuar haya presuntamente vulnerado los derechos colectivos a que se alude en la demanda, tampoco puede dársele aplicación al artículo 18, inciso final de la ley 472 de 1998, que dispone: *"No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado"*. Lo anterior no obsta, para que en el curso del proceso y ante una prueba de la posible legitimación del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se pueda vincular al proceso.

Bajo esta perspectiva, el Despacho confirmará la providencia dictada por el Juez Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial Cúcuta, que negó la vinculación de un tercero.

En mérito de lo expuesto se,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la providencia de fecha veinticuatro (22) de octubre de 2014, proferida por el Juzgado Primero Administrativo Oral del Circuito Judicial de Cúcuta, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva de ésta providencia.

SEGUNDO: Una vez en firme el presente proveído, vuelva el proceso al Juzgado de origen.

NOTIFÍQUESE Y CUMPLASE.


EDGAR ENRIQUE BERNAL JÁUREGUI
NORTE DE SANTANDER
Magistrado-
CONSTANCIA SECRETARIAL

Por anotación en ESTADO, notifico a las partes la providencia anterior, a las 8:00 a.m. hoy

20 FEB 2015

Secretario General