

República de Colombia



Tribunal Administrativo del Meta- Sala Segunda Oral

MAGISTRADO PONENTE: HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO

Villavicencio, veintiuno (21) de dos mil diecisiete (2017)

RADICACIÓN: 50001-23-33-000-2017-00148-00
DEMANDANTE: NACION – MINISTERIO DE DEFENSA –
POLICIA NACIONAL
DEMANDADO: DEPARTAMENTO DEL META;
MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y EL
CONCEJO MUNICIPAL DE
VILLAVICENCIO
M. DE CONTROL: NULIDAD Y REST. DEL DERECHO

ASUNTO:

Se pronuncia la Sala sobre la solicitud de medida cautelar de urgencia presentada por la **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL**, previo los siguientes:

ANTECEDENTES:

La **NACION – MINISTERIO DE DEFENSA – POLICIA NACIONAL**, a través de apoderado, presentó demanda en ejercicio del medio de control de Nulidad y Restablecimiento del Derecho, contra el **DEPARTAMENTO DEL META – MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO**, con el fin de que se declare la nulidad del artículo 214 del Acuerdo No. 287 del 2015, "*Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones*"; y del Plano No. 13 denominado Plan Vial contenido en el artículo 511 del mismo acto administrativo. Igualmente solicitó

que se inapliquen a su favor los referidos artículos y plano, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148 del C.P.A.C.A.

En cuaderno separado solicitó medida cautelar de urgencia, en aplicación del artículo 234 del C.P.A.C.A., pidiendo que se **SUSPENDAN** los actos demandados, indicando que si fuere posible la suspensión, la misma sea aplicada solo frente a los intereses de la entidad demandante y no en favor de terceros vinculados con la aplicación de las normas que se solicita suspender, toda vez, no se encuentra legitimada para solicitarla en nombre de ellos.

Las razones fácticas dadas por la entidad demandante para solicitar la medida cautelar de urgencia, se sintetizan de la siguiente manera:

Indicó, que el 14 de diciembre 1955, mediante escritura pública No. 6890 la empresa ESSO Colombia S. A., transfirió a título de venta a favor de la Nación, el derecho de dominio que tenía sobre el predio llamado "potrero de las mesas", el cual según el certificado de tradición y libertad de la matrícula No. 230-83051 y cédulas catastrales Nos. 50001010100820002000 y 0101008200020000, tiene la siguiente descripción: CABIDA Y LINDEROS "GLOBO DE RE TERRENO CON UN AREA DE 22 HECTAREAS, 5.131 METROS CUADRADOS, JUNTO CON LAS EDIFICACIONES Y MEJÓRAS Y COMPRENDIDO DENTRO DE LOS SIGUIENTES LINDEROS- POR EL SUR LIMITA EN UNA EXTENSION DE 261, 50 METROS CON LA CARRETERA VILLAVICENCIO-BOGOTA, ESTA DE POR MEDIO CON TERRENO DE CARLOS H PRIETO, POR EL NORTE CON LA QUEBRADA LA HONDA, EN UNA EXPETENSION DE 330 METROS, POR EL ORIENTE EN UNA EXTENSION DE 765,70 METROS, CON EL POTRERO DENOMINADO " LA GRAMA", PERTENECE A VITORIA ROJAS, Y CON PROPIEDAD DE JUAN SIERRA, SEPARA CERCA DE PIEDRA, Y POR EL OOCIDENTE CON TERRENOS QUE PERTENECEN A CARLOS A RUBIO EN UNA EXTENSION DE 753,80 METROS SEPARA CERCA DE ALAMABRE DE PUAS".

Dijo, que en el certificado de tradición y libertad, se verifica en la última anotación como titular del derecho de dominio de dicho predio a la NACION, estableciéndose igualmente, que se trata del mismo bien que se

describe en el artículo 214 del POT demandado, donde se dispuso de dicho predio, como área reservada para la provisión de espacio público.

Arguyó, que una de las finalidades básicas de las autoridades colombianas es la defensa de la integridad nacional y la preservación del orden público y de la convivencia pacífica, no sólo porque así lo establece el artículo 2º de la Carta, sino además porque esos elementos son condiciones materiales para que las personas puedan gozar de sus derechos y libertades; en consecuencia la norma constitucional busca el fortalecimiento de las instituciones, para que éstas puedan cumplir efectivamente su misión constitucional de asegurar la convivencia pacífica perturbada por grupos armados que actúan al margen de la ley y atentan contra la vida, la libertad y los demás derechos y libertades de las personas residentes en Colombia. De acuerdo con esto, la Policía Nacional, tiene fundada una estructura orgánica, que permite cumplir con los fines del Estado y la misión encargada a la misma en el artículo 218 de la Constitución Política.

Manifestó, que fueron creadas las Regiones de Policía, con el fin de cumplir no solo los fines del Estado, como premisa principal, sino además son las encargadas de direccionar a nivel regional la prestación del servicio de policía, para garantizar de manera efectiva los derechos fundamentales de los ciudadanos, los cuales a diario se ven amenazados y vulnerados por distintos fenómenos delictuales y criminales; dichas regiones fueron distribuidas geográficamente en el país en 8 Regiones, correspondiéndole a esta parte del territorio Colombiano la Región N° 7 de Policía, llanos orientales- con sede en Villavicencio y cuyo funcionamiento y operación se lleva a cabo en el predio que la Alcaldía Municipal de Villavicencio pretende expropiar a la Policía Nacional, a través del artículo 214 del Acuerdo 287 del 2015, aclarando, que la Región de Policía cobija la jurisdicción de la Policía Metropolitana de Villavicencio, Departamento de Policía Meta, Departamento de Policía Casanare, Departamento de Policía Guaviare, Departamento de Policía Guainía, Departamento de Policía Vichada y Departamento de Policía Vaupés.

Comentó, que desde la fecha de constitución del título y modo del bien inmueble mencionado e identificado en parte precedente, éste ha sido

destinado para el uso del Departamento de Policía Meta, Escuela de Policía Eduardo Cuevas, Colegio Nuestra señora de Fátima, Clínica Nuestra señora del Pilar, Casas fiscales de la Policía, Centro recreacional de la Policía, Sexta Compañía de Antinarcóticos, Laboratorio Regional N°7 de Criminalística, Centro Automático Despacho (C.A.D), Regional N°7 de Policía, ESMAD (escuadrón móvil antidisturbios), Regional de investigación criminal No. 7 y demás bienes y unidades que hacen parte del Complejo policial; es decir, que el predio de propiedad de la Policía Nacional siempre ha sido destinado para asegurar el cumplimiento de los fines del Estado, consagrados en el artículo 2 de la Constitución Política, asegurar la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, cumplir la misión constitucional de garantizar los derechos y libertades públicas, asegurar la convivencia pacífica y lograr la paz en todo el territorio de la Orinoquia.

Precisó, que las Regiones de Policía y todo lo que su estructura comprende juegan un papel primordial y preponderante en el desarrollo y la prestación del servicio de Policía a nivel de su jurisdicción, convirtiéndose en un mecanismo de efectividad y oportunidad en la protección de los derechos y libertades públicas y permitiendo cumplir con un pilar social que es la consolidación de la seguridad y convivencia pacífica en la Región. Según oficio No. S-2016 008805 / SUBCO-GUTAH-29.25 del 15, en todo el complejo policial labora un número de personal 814 uniformados que garantizan la seguridad y convivencia ciudadana de toda la Región N° 7 de Policía.

Expuso, que a través del Acuerdo No. 287 de fecha 29 de diciembre de 2015, *"Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones"* y/o *"espacio Público y Equipamientos Urbanos"*, en el Artículo 214, se establecen las áreas reservadas para provisión de Espacio Público, entre ellas el PARQUE EDUARDO CUEVAS que estaría conformado por 21 Hectáreas más 3.184,86 Metros cuadrados, disposición que afecta la región N° 7 de Policía Departamento de Policía Meta, Escuela de policía Eduardo Cuevas, colegio Nuestra señora de Fátima, Clínica Nuestra señora del Pilar, Casas fiscales, Centro recreacional, toda vez que se otorga 18 meses para la entrega del bien a la entrada en vigencia del presente acuerdo, sin que la Policía Nacional reciba

un bien inmueble en las mismas condiciones de terreno, extensión, infraestructura y posición estratégica o que, subsidiariamente, la entidad demandante sea indemnizada con el pago del bien o daño emergente y del lucro cesante a que hubiere lugar.

Señaló, que según en el COMPONENTE URBANO pagina 139, del referido POT, se afirmó que los predios que potencialmente pueden cubrir el déficit de espacio público son las áreas a las que se hace referencia en un listado de cédulas catastrales, entre las que está la que corresponde al predio donde actualmente funciona la Región N° 7 de Policía del Llanos Orientales, Comando de Departamento de Policía Meta, Escuela de Policía Eduardo Cuevas, Colegio Nuestra señora de Fátima, Clínica Nuestra señora del Pilar, Casas fiscales, Centro recreacional, y demás bienes unidades que hacen parte del Complejo policial.

Narró, que en el plano N° 13, denominado PLAN VIAL contenido en el artículo 511 del POT, se proyecta, la adecuación, construcción e implantación de una vía de carácter público, de 19 metros de ancho- andén 2mts a 3.5 mts, ciclo ruta 2.50 mts a 3mts y zona verde de 1.50 mts, según la convención V5 del plano en mención,(artículos 83, 89, 113 del P.O.T) que atraviesa el bien inmueble propiedad de la Policía Nacional identificado con cédulas catastrales 50001010100820002000 y 0101008200020000 conforme está consagrado en la última anotación del Certificado de Tradición y Libertad.

Refirió, que en el plano No. 15 DE ESPACIO PÚBLICO Y EQUIPAMIENTOS URBANOS, en las CONVENCIONES ESPECIFICAS de color morado afecta los predios de propiedad de la Policía Nacional al relacionarlo como espacio público, dado que en este actualmente funciona la Región N° 7 de Policía y del Llanos Orientales Comando de Departamento de Policía Meta, Escuela de policía Eduardo Cuevas, Colegio Nuestra señora de Fátima, Clínica Nuestra señora del Pilar, Casas fiscales, Centro recreacional, y demás bienes unidades que hacen parte del Complejo policial.

Contó, que debido a la falta de concertación y planeación del P.O.T. y la configuración grave de una vía de hecho al disponer en el artículo

214 la entrega anticipada del predio de la Policía Nacional, sin existir norma que ampare tal disposición, y como las entidades demandadas no mostraron ánimo de cesar la intención de solicitar la entrega del predio, la Policía Nacional mediante derechos de petición Nos. S-2016-012013 / COMAN - UNDEJ- 29.25 Villavicencio, del 08 de abril de 2016, dirigido a la señora Clara Eunice Poveda Roa Secretaria de Planeación del Departamento del Meta, S-2016-012010 / COMAN - UNDEJ- 29.25 Villavicencio, del 08 de abril de 2016 R-00008-201609859-V, dirigido al Señor Manuel Eduardo Herrera Pabón Secretario de Planeación de la Alcaldía de Villavicencio solicitó disponer de un predio en las mismas condiciones de terreno, extensión, infraestructura y posición estratégica, para garantizar la multiplicidad de derechos antes mencionados, a lo que lamentablemente, la primera oficina mencionada contestó que no eran competentes según oficio DAPD-10300000440 del 12 abril de 2016, mientras que la segunda no contestó de fondo la petición.

Relató, que la Policía Nacional ofició al señor Coronel FREDY HERNÁN JIMÉNEZ RODRÍGUEZ, Comandante de Policía Metropolitana de Villavicencio, solicitándole que certificara, si en la actualidad en el Municipio de Villavicencio existe un predio con las mismas condiciones de terreno, extensión, infraestructura y posición estratégica, a fin de garantizar la multiplicidad de derechos fundamentales antes mencionados; esto con la finalidad de seguir garantizando los mismos y dado que por la premura y la falta de concertación del P.O.T. con la Policía Nacional no existe predio alguno donde se pueda trasladar eventualmente el Complejo policial, a lo cual se dio respuesta indicando que: *"(...) la policía metropolitana de Villavicencio actualmente no cuenta con un terrero que brinde la posibilidad de trasladar las instalaciones policiales o que se asemejen a las condiciones del predio donde actualmente funcionan las instalaciones del Departamento de Policía Meta (...)*

Mencionó, que desde la fecha de la aprobación del Acuerdo No. 287 de fecha 29 de diciembre de 2015, *"Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones"* han transcurrido 15 meses, de los 18 meses que otorgan de plazo para entregar el bien y no se conoce ninguna intención por parte de las entidades demandadas de revocar sus propios actos, toda vez se evidencia que

se configuró una vía hecho, dado que dentro del ordenamiento jurídico no existe norma superior que ampare dicha disposición y conociendo de ello las entidades demandadas no han hecho nada para remediar el garrafal error. Hecho que configura la nulidad con urgencia del acto, pues, abiertamente se vulneró el debido proceso a favor de la Policía Nacional.

Por último indicó, que a través de la Resolución No.1350-56.09/038 del 06 de abril de 2016 la Secretaria de Planeación Municipal de Villavicencio resolvió declarar el desistimiento tácito de la solicitud de plan de implantación denominado “COMANDO ESECU”, para la implantación del uso dotacional de las instalaciones del comando Departamental de la Policía Nacional y la Escuela de Carabineros Eduardo Cuevas, sobre el predio de matrícula inmobiliaria No. 230-83051 de la Oficina de Registro e Instrumentos Públicos de Villavicencio y cedula Catastral 01-01-00-00-0082-0001, acto administrativo contra el cual interpuso recurso de reposición, exponiéndose que la finalidad de la entidad era dilatar el proceso del plan de implantación hasta llevarlo al archivo, dado que por medio del artículo 214 del Acuerdo No. 287 del 2015 constituyó el predio como el PARQUE EDUARDO CUEVAS y áreas reservadas para provisión de espacio público, irrespetando con ello la propiedad y otros derechos fundamentales de la Nación – Ministerio de Defensa – Policía Nacional.

CONSIDERACIONES

En el anterior contexto, previo a determinar si la medida cautelar solicitada debe o no prosperar, se hace necesario precisar que, si bien, según los artículos 229 y siguientes del CPACA, se establece que las decisiones sobre medidas cautelares pueden ser dictadas por el juez o magistrado ponente, siguiendo los derroteros de la interpretación armónica de los artículos 125 y 243 del mismo CPACA, que también garantizan un mayor estudio y un mejor debate de esta suerte de decisiones, esta providencia se adoptará en la Sala de decisión Oral del Tribunal Administrativo del Meta, por tratarse de un asunto con vocación de doble instancia, tal como lo establece el numeral 1º del artículo 152 del CPACA.

Las medidas cautelares se encuentran consagradas en el artículo 229 del C.P.A.C.A., en el que indica que 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, precisando que la decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Frente al aspecto de que la medida cautelar no constituye prejuzgamiento, el órgano de cierre de esta jurisdicción en pronunciamiento del 11 de marzo de 2014, dentro del proceso radicado con el No. 11001 0324 000 2013 00503 00, proferido por la Sección Primera, precisó que: *“este enunciado debe ser visto como un límite a la autorización que se otorga al Juez para que analice los hechos, las pruebas y los fundamentos del caso, pues es evidente que por tratarse de una primera aproximación al asunto este análisis debe ser apenas preliminar, razón por la cual no puede suponer un examen de fondo o “prejuzgamiento” de la causa. La carga de argumentación y probatoria que debe asumir quien solicita la medida cautelar garantizan que el Juez tenga suficientes elementos de juicio para emprender esta valoración sin tener que desplegar un esfuerzo analítico propio de la fase final del juicio ni renunciar ni relevarse del examen más profundo que debe preceder a la sentencia.”*

Ahora bien, la suspensión provisional de los efectos de un acto administrativo se encuentra contemplada en el numeral 3 del artículo 230 del C.P.A.C.A., como una de las medidas cautelares de posible aplicación en los juicios que cursan ante esta jurisdicción. Seguidamente, en el artículo 231 ibídem, se establecieron los requisitos de procedencia de la citada medida, en los siguientes términos:

«Artículo 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.» (Negritas fuera del texto).

De la norma citada, se establece que para la procedencia de la medida cautelar, los siguientes requisitos: i) que se invoque a petición de parte, ii) que exista una violación que 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 y, iii) si se trata de un medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho, que se acredite, de manera sumaria, los perjuicios que se alegan como causados.

Por su parte, el artículo 232 establece la necesidad de que el solicitante preste caución para garantizar los perjuicios que se pueden causar con la medida cautelar. En todo caso, la caución no se exige cuando se trate de la suspensión provisional de los efectos de los actos administrativos, de los procesos que tengan por finalidad la defensa de derechos e intereses colectivos (acción popular), la defensa de derechos fundamentales (acción de tutela), ni cuando la solicitante sea una entidad pública, tal como ocurre en el sub lite.

Igualmente, la misma normatividad en el artículo 234 prevé que se pueden decretar medidas cautelares de urgencia, sin necesidad de notificar previamente a la contraparte, cuando se cumplan los requisitos previstos del artículo 231 y se evidencie que no es posible agotar el trámite descrito en el artículo 233, en los siguientes términos:

“Artículo 234. Medidas cautelares de urgencia. Desde la presentación de la solicitud y sin previa notificación a la otra parte, el Juez o Magistrado Ponente podrá adoptar una medida cautelar, cuando cumplidos los requisitos para su adopción, se evidencie que por su urgencia, no es posible agotar el trámite previsto en el artículo anterior. Esta decisión será susceptible de los recursos a que haya lugar.

La medida así adoptada deberá comunicarse y cumplirse inmediatamente, previa la constitución de la caución señalada en el auto que la decrete.”

Ahora bien, el artículo 214 del Acuerdo 287 de 2015, sobre el cual se solicita la medida de suspensión de sus efectos, en lo tocante al interés de la Policía Nacional, es del siguiente tenor:

“Artículo 214º.- Áreas Reservadas para la Provisión de Espacio Público (AREP). Son aquellas áreas localizadas estratégicamente que el Municipio debe incorporar al inventario de espacio público efectivo, contribuyen a eliminar la desigualdad económica, social y de calidad de vida de los habitantes y se consideran cargas generales por su cobertura, contexto y escala Regional, Municipal y Comunal.

Se identifican en el Plano No. 15 “Espacio Público y Equipamientos Urbanos”, y se relacionan a continuación:

Tabla 13. Áreas Reservadas para la Provisión de Espacio Público

NOMBRE	AREA	ESCALA	CEDULA CATASTRAL
(...)			
Parque Eduardo Cuevas	21 Has + 3.184.86 m2	Regional	Las cédulas catastrales se relacionan en el Documento Técnico de Soporte (DTS)
			(...)

Parágrafo 1. La Secretaria de Planeación Municipal deberá reglamentar el Sistema de Participación en Cargas Generales en el que se defina la forma que los propietarios particulares e institucionales de predios reservados para la provisión de espacio público puedan entregar la totalidad o parte de estas áreas a cambio de derechos de edificabilidad u otras formas de compensación por la carga general impuesta en el

presente plan. En todo caso se definen como áreas generadoras de beneficios las determinadas y relacionada en el presente artículo.

Parágrafo 2. En las áreas previstas para la provisión de espacio público, localizadas en suelo urbano o de expansión, el propietario podrá aprovechar hasta un 30% del total del área del terreno siempre y cuando realice la entrega anticipada de los terrenos dentro de los 18 meses siguientes a la aprobación del presente Plan, esta entrega se podrá realizar bajo las figuras de contraprestación definidas como derechos de edificabilidad adicional entre otras. Las áreas de aprovechamiento se entenderán como áreas útiles (pendientes de descontar vías locales) y podrán ser objeto de recepción de derechos de edificabilidad adicional.

El desarrollo de estas áreas se realizará aplicando las normas del tratamiento de desarrollo y el área de actividad aplicable será moderada estratégica. En los casos que el predio se encuentre en suelo de expansión deberán adelantar el respectivo Plan Parcial sobre áreas de aprovechamiento”.

En la solicitud de medida cautelar presentada, se invocaron como normas violadas, con la expedición del acto administrativo acusado, las siguientes:

1.- Constitución Política: artículo 1 Estado Social de Derecho, Artículo 2 Fines del estado, Artículo 4 La Constitución es norma de normas, Artículo 5 Derecho al reconocimiento de la primacía de los derechos inalienables de la persona, Artículo 13, Derecho a la Igualdad, Artículo 29 Derecho al Debido proceso y Derecho de Defensa, Artículo. 42 Derecho a la Familia, Artículo 44 Derechos de los niños, niñas y Adolescentes y los artículos 24 y 25 de La Convención sobre los Derechos del Niño, el numeral 3 del artículo 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Artículo 49, Derecho a la Salud, Artículo 51 Derecho a la Vivienda Digna, Artículo 52, Derecho al Deporte y la recreación, Artículo 58 Derecho a la Propiedad, Artículo 67 Derecho a la Educación, Artículo 315 numeral 1,5, 6, Atribuciones del Alcalde, Artículo 305 numeral 1 y 10 Atribuciones de los Gobernadores.

2.- Disposiciones contenidas en la Ley 388 de 1997 artículos: 4, artículo 8 Acción urbanística, artículo 24 Instancias de concertación y Consulta, artículo 25 Aprobación de los Planes de Ordenamiento, artículo 55 Iniciación del Proceso de Enajenación Forzosa, artículo 56 Procedimiento para la Enajenación Forzosa, artículo 57 Incumplimiento de la Función social por parte

del Comprador, artículo 58 Motivos de Utilidad Pública, artículo 59 Entidades competentes, artículo 60 Conformidad de la Expropiación con los Planes de Ordenamiento Territorial, artículo 61 Modificaciones al Procedimiento de Enajenación Voluntaria, artículo 62. Procedimiento para la Expropiación, artículo 63 Motivos de Utilidad Pública, artículo 64 Condiciones de Urgencia, artículo 65 Criterios para la Declaratoria de Urgencia, artículo 66 Determinación del Carácter administrativo, artículo 67 Indemnización y Forma de Pago, artículo 68 Decisión de la Expropiación, artículo 69 Notificación y Recursos y artículo 70. Efectos de la Decisión de Expropiación por Vía Administrativa.

3.- Del artículo 20 del Código General del Proceso, que establece la competencia de los jueces civiles del circuito en primera instancia y el artículo 399 Expropiación.

4.- La Ley 62 de 1993, en su artículo 16 que trata de las atribuciones y obligaciones de los Gobernadores y Alcaldes en relación con los Comandantes de Policía.

5.- La Ley 136 de 1994, artículo 78 y 82 *“Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios”*.

6.- El artículo 108 de la Ley 134 de 1994 *“Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana”*.

En el concepto de violación, la entidad demandante señaló que las entidades demandadas no observaron, respetaron y garantizaron derechos fundamentales de naturaleza constitucional y de rango internacional, poniendo en grave riesgo y amenaza los derechos consagrados en los artículos de la Constitución Política citados en parte precedente, ya que en el mencionado artículo 214 y plano demandado, contenidos en el Plan del Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio, se dispone del predio identificado con cédulas catastrales 50001010100820002000 y 0101008200020000 de propiedad de la Policía Nacional, donde actualmente funcionan sus instalaciones, como zona para proveer espacio público, sin que las autoridades locales y departamentales hubieran realizado un estudio juicioso, acucioso,

responsable y conforme con lo que establece la ley y las disposiciones consagradas en el Plan de Ordenamiento Territorial, con el fin de verificar y constatar la legalidad del mismo, es decir, que era deber de dichos entes gubernamentales el advertir y poner en conocimiento de las autoridades administrativas las violaciones flagrantes a la ley y la Constitución al permitir que a través de este acto administrativo (P.O.T.), realizaran la expropiación simulada administrativa del predio de propiedad de la Policía Nacional, sin cumplir con las disposiciones que regulan este tipo de procedimientos conforme lo establece la Ley 388 de 1997 y, sobre todo, porque fue expropiado sin tener la facultad y ni competencia para disponer la entrega del bien inmueble citado, bajo las condiciones y plazos establecidos en el artículo 214 de P.O.T., pues, claramente se evidencia la usurpación de procedimientos y competencias dispuestas en las normas que consagran los procedimientos para la expropiación por vía administrativa y judicial y los referidos a la enajenación forzada y voluntaria, las cuales son las únicas que prevén la entrega de un bien, o la entrega anticipada de un bien.

Señaló, que los deberes anunciados en las normas no fueron cumplidos por dichas autoridades al permitir la sanción de un plan de ordenamiento que de bulto, consagra disposiciones que atentan contra los derechos fundamentales de un grupo numeroso de personas, como también dejan en vilo el cumplimiento de los fines del Estado, desde la perspectiva de la función y misión constitucional asignada a la Policía Nacional, por cuanto en el presente caso, avalaron y auspiciaron que el predio donde hoy funcionan la "CLINICA NUESTRA SEÑORA DEL PILAR, el colegio " NUESTRA SEÑORA DE FATIMA, la ESCUELA de CARABINEROS EDUARDO CUEVAS, LA REGION N° 7 DE POLICIA Y DE LOS LLANOS ORIENTALES, EL COMANDO DE DEPARTAMENTO DE POLICIA META, las CASAS FISCALES, donde residen miembros de la institución, y ZONAS DE RECREACION Y DEPORTE, fuera entregado con el fin de proveer espacio público y trazar un vía pública que según el plano N° 13 del P.O.T, denominado Plan Vial, divide el predio en dos partes, sin consideración alguna de las funciones, servicios y derechos y sin ponderar los derechos que se sacrificarían con respecto a los que se pretendían garantizar con lo dispuesto en el artículo 214 del P.O.T del Municipio de Villavicencio; ponderación que indiscutiblemente permite concluir la prevalencia

de derechos de naturaleza fundamental sobre cualquier otro tipo de derechos, como lo son los derechos de los niños, los derechos a la vida, igualdad, educación, salud, trabajo, vivienda digna, recreación y deporte y no menos importante la seguridad y convivencia pacífica, elementos o condiciones necesarias para garantizar los derechos y libertades de los ciudadanos.

De otra parte dijo, que con el artículo 214 y el plano N° 13 del Acuerdo 287 del 2015 *“Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de ordenamiento Territorial del municipio de Villavicencio”*, se vulnera el debido proceso como derecho fundamental, visto desde dos aristas muy diferentes, en primer lugar, se viola el derecho al debido proceso cuando la administración municipal de Villavicencio (Meta) en el proceso de formación del Acuerdo 287 de 2015, no cumplió los requisitos que ha establecido la ley para su formación; es decir que se conformó, se formuló y se sancionó un acuerdo municipal a través del cual se expidió el P.O.T., que no cumplía con los requisitos que consagró la Ley 388 de 1997, esto es, la ausencia de concertación, razón más que suficiente para fundar la existencia de dicha vulneración del derecho fundamental del cual es titular la Policía Nacional.

Expuso, que tanto el Concejo Municipal como la Alcaldía Municipal, al disponer la entrega de un bien inmueble de propiedad de la Policía Nacional, con el fin de destinarlo para áreas de espacio público, debieron como primera medida, convocar a la institución para manifestarle sobre las decisiones que sobre el particular pensaban tomar en la estructuración del P.O.T, teniendo en cuenta que no se trataba de un bien baldío sino de un bien inmueble cuya propiedad en cabeza de la Policía Nacional es legítima, pues, fue adquirido conforme a las formalidades fijadas en el ordenamiento jurídico, realizando las convocatorias públicas que establece la Ley 388 de 1997 para la estructuración del P.O.T., garantizándose de esta forma el principio de la participación democrática que se exige para la construcción de estas iniciativas, convocatoria que en ningún momento sucedió.

Explicó, que la violación del derecho al debido proceso materializado por las entidades demandadas, radica esencialmente en el mimetismo jurídico expresado y contenido con la formulación del artículo 214

del Acuerdo 287 del 2015, ya que es totalmente evidente que el Concejo y la Alcaldía de Villavicencio, al haber ordenado la entrega del bien de propiedad de la Policía Nacional y al disponer la construcción de una vía pública según como lo establece el plano N° 13 del P.O.T, simplemente están expropiando de forma simulada dicho bien, utilizando para el efecto la figura del Plan de Ordenamiento Territorial, yerro jurídico inexplicable, cuando la misma constitución y la Ley 388 de 1997, han establecido las condiciones, las situaciones, las causas y el procedimiento para que opere la Expropiación o enajenación, sin que en dichas normas se establezca que las autoridades locales y departamentales puedan expropiar inmuebles a través de un plan de ordenamiento territorial, tal como lo hizo la Secretaria de Planeación, el Concejo y la Alcaldía de Villavicencio (Meta), con el predio de propiedad de la Policía Nacional.

Manifestó, que la urgencia de la medida cautelar deviene que a la fecha de entrada en vigencia del POT, esto es, desde el 23 de diciembre de 2015, ya han transcurrido 15 meses aproximadamente, de los 18 meses que otorga el artículo 214 del POT para hacer entrega del bien, y la Policía Nacional pueda conservar el 30%, y sino fuere así se hará efectiva la solicitud de todo el bien, amenaza que se concreta, dado que la Policía Nacional no cuenta con otro predio en las mismas condiciones, extensión, infraestructura y posición estratégica, ni tampoco cuenta con otro predio las entidades territoriales, como se evidencia en los derechos de petición enviados a la demandada, e igualmente en la zozobra que tienen las entidades territoriales a la Policía Nacional al demostrar que no existe un ánimo de cesar la solicitud de la entrega de un bien, pues, una norma presuntamente legal dispuso que el predio de la Policía Nacional se llamara el Parque Eduardo Cuevas y área reservada para espacio público; la incertidumbre y zozobra en que vive la Policía Nacional se hace certeza dado que con cuatro derechos de petición, unos que no se contestan y otros que no se hacen de fondo, confirman el daño que vive la Policía Nacional al hacer efectivo la entrega del bien, daño totalmente perjudicial e irreversible.

Ahora bien, en el anterior contexto, debe la Sala realizar un análisis que, sin implicar un prejuzgamiento sobre la cuestión de fondo, le

permita valorar la forma en que el artículo 214 y el Plano 13 contenido en el artículo 511 del Acuerdo 287 de 2015 *“Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones”*, cuya suspensión se persigue, pudo vulnerar las normas que se invocan como transgredidas.

La Constitución Política en su artículo 311 asigna a los municipios la satisfacción de las necesidades locales para lo cual deberá *“prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, y el mejoramiento social y cultural de sus habitantes”*. En concordancia con las citada disposición, el artículo 313 ibídem establece las funciones de los Concejos Municipales, entre ellas la de reglamentar los usos del suelo (numeral 7º).

La mencionada función está desarrollada en la Ley 388 de 1997, cuyos objetivos son, entre otros: i) el establecimiento de los mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; ii) promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes; iii) facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipal con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política (artículo 1º).

En relación con el concepto de *ordenamiento territorial*, se dispuso en la mencionada ley, que *comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o*

distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (artículo 5°).

De otra parte, en el artículo 8° *ibídem* indica que la función pública del ordenamiento del territorio municipal o distrital se ejerce a través de la acción urbanística, la cual es referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que le son propias, relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo, indicando entre otras, que es una acción urbanística, la consagrada en el numeral 15¹ que reza: *“Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y de policía estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional”*, precisando igualmente, que las acciones urbanísticas allí previstas deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen; en los términos previstos en la ley.

Respecto a los planes de ordenamiento territorial, el capítulo III de la mencionada ley, se establece su regulación y los define como *“el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”*; Dentro de este mismo capítulo, específicamente en el artículo 24 se ordena que antes de la presentación del proyecto respectivo, se deben surtir los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el procedimiento allí establecido.

Armonizando la normatividad citada con los fundamentos expuestos por la entidad demandante, encuentra la Sala que, a la Policía Nacional, le asiste razón, en cuanto a que en el proceso de formación del Acuerdo 287 del 2015 del nuevo POT hubo desconocimiento de los mandatos normativos acerca de la concertación y participación que con arreglo a los

¹ Numeral adicionado por el artículo 192 de la Ley 1450 de 2011.

artículos 4º, 5º y 8º de la Ley 388 de 1997, debió dársele a la esta Institución, en cuanto representa y materializa los intereses sociales de la Seguridad Ciudadana que ponían en tela de debate con la visión de su reubicación, derivada de la destinación de su primigenia sede de esta Ciudad a cubrir deficiencias actuales de espacios requeridos.

La citada falencia de las autoridades municipales, desconoció la necesaria ponderación de intereses públicos en juego, pues, en pro de mejorar la provisión de espacios públicos, se soslayaron los intereses defendidos por la Institución Policial, que recientemente fueron resaltados por el mismo legislador, para eventos como el que se analiza en el sub examine, pues, en la Ley 1450 de 2011, se adicionó el claro mandato del numeral 15) del artículo 8º de la Ley 388 de 1997, estableciendo como ACCIÓN URBANISTICA la de *"Identificar y localizar, cuando lo requieran las autoridades nacionales y previa concertación con ellas, los suelos para la infraestructura militar y de policía estratégica básica para la atención de las necesidades de seguridad y de Defensa Nacional"*; normativa que se activaba y cobraba aplicabilidad, pues, el plan de traslado de la Institución Policial de su sede en el sector de la Grama o Barrio el Triunfo implicaba, necesariamente, que se le consultara acerca de sus posibilidades y alternativas físicas y económicas para su nueva ubicación.

La conclusión a la que arriba la Sala, sobre este quebranto de la necesaria ponderación de intereses y del mecanismo de la concertación tiene una inicial acreditación con fundamento en dos oficios aportados al plenario, que son:

a) El enviado por el Comandante del Departamento de Policía del Meta, identificado con el No. S-2016-012010 del 08 de abril de 2016, visible al folio 119 del cuaderno de medidas cautelares, a través del cual se le solicitó al Secretario de Planeación Municipal – MANUEL EDUARDO HERRERA PABÓN, se indicara si existía un predio en la ciudad de Villavicencio, con las mismas condiciones de terreno, extensión, infraestructura y posición estratégica, donde se pudiera ubicar eventualmente el Comando de Departamento de Policía Meta, Escuela de Policía Eduardo Cuevas, Colegio Nuestra Señora de Fátima, Clínica

Nuestra Señora del Pilar, casas fiscales y Centro Recreacional La Puerta del Llano, las cuales hacen parte del complejo de las instalaciones policías.

b) El oficio No. 1352-17.12-0968-2016 del 25 de abril de 2016, por medio del cual el Secretario de Planeación Municipal, le dio respuesta al comandante de la Policía Nacional, manifestándole que se hacía necesario acordar una reunión conjunta entre Planeación y la Policía Nacional para tratar el tema por cuanto era importante para dicha entidad, conocer en detalle las exigencias de localización que deben tener en cuenta y que van ligadas a la funcionalidad y operatividad de la institución policial.

De la lectura atenta de los mismos, se establece con claridad que la Policía Nacional, como entidad estatal afectada con la declaratoria de utilidad pública sobre el predio donde funcionan sus primigenias instalaciones, no fue convocada a participar de las decisiones contenidas en el POT específicamente, en las tomadas en el artículo 214 y plano 13 contenido en el artículo 511 del Acuerdo 287 de 2015, con lo cual se soslayan, como se ha referido esta Sala, los intereses de la seguridad ciudadana de todos los habitantes del Municipio de Villavicencio, pues, se trata de cambiar la ubicación de las instalaciones policiales sin realizar una ponderación adecuada sobre estos y los que contiene el POT.

Así las cosas, establece la Sala que, el presupuesto normativo contenido en el artículo 231 del C.P.A.C.A., para suspender los efectos de los actos administrativos, relacionado con la 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, se configura en el sub lite, pues, de las pruebas allegadas al plenario, en especial las mencionadas en líneas cercanas, se establece claramente que el numeral 15 del artículo 8º de la Ley 388 de 1997, fue vulnerado, pues, no existió una previa concertación entre el ente municipal con la Policía Nacional, para involucrar y modificar la destinación el predio donde se encuentran sus instalaciones, siendo de obligatorio cumplimiento por tratarse de un interés constitucional como lo es la seguridad

ciudadana, resultando por lo tanto procedente suspender los efectos del artículo 214 y del plano No. 13 contenido en el Artículo 511, del Decreto 287 del 29 de diciembre de 2015, exclusivamente, en cuanto afectan los intereses propuestos en este debate por la Policía Nacional, vinculados a las áreas destinadas en estas normas a proveer espacio público, en el denominado Parque Eduardo Cuevas y en la vía pública del mismo sector.

La Sala también establece, que la medida se hace necesaria y urgente, por cuanto, es evidente la amenaza de causarse un perjuicio irremediable a la entidad demandante, ya que el artículo acusado consagra la posibilidad conservar el 30% del terreno afectado por el POT, con una contraprestación de mayor edificabilidad, si se hiciere entrega voluntaria dentro de los 18 meses siguientes a la entrada en vigencia del POT, que comenzaron a correr desde el 23 de diciembre de 2015 y se vencen el 23 de junio de 2017; amenaza que se concretaría, dado que a la fecha de esta providencia la Policía Nacional ni las entidades territoriales, en un esquema de concertación y ponderación de intereses, cuentan con otro predio en las mismas condiciones, extensión, infraestructura y posición estratégica, que sea fórmula razonable de solución para que la Policía, si se persiste en la destinación de su sede actual a espacio público, opte por conservar el 30% de la misma, como lo señala el propio artículo 214 del Acuerdo 287 de 2015.

Para la suspensión de los efectos de los actos demandados bastan las anteriores fundamentaciones, razón por la cual los demás cargos endilgados en la solicitud, que tocan con el fondo del asunto, se analizarán y definirán en la sentencia. Nótese que no es procedente, por ejemplo, en este estadio de los estudios del caso, analizar si lo que existió en realidad fue una expropiación simulada, y/o si las entidades demandadas tienen o no la facultad o competencia para disponer la entrega de un bien inmueble de propiedad de la Policía Nacional, y/o si con la norma demandada se concretó una vía de hecho, entre otros.

Por lo expuesto, la Sala Segunda Oral del Tribunal Administrativo del Meta,

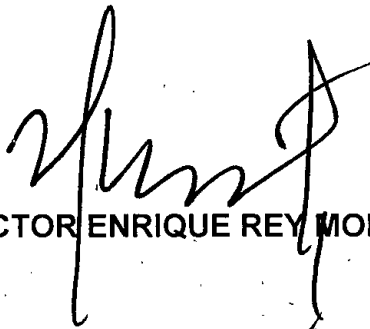
RESUELVE:

PRIMERO: SUSPÉNDENSE PROVISIONALMENTE los efectos jurídicos del artículo 214 y del Plano No. 13 denominado Plan Vial contenido en el artículo 511 del Acuerdo No. 287 del 2015, *“Por medio del cual se adopta el nuevo Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio y se dictan otras disposiciones”*; expedido por el Municipio de Villavicencio, exclusivamente, en cuanto afectan los intereses propuestos en este debate por la Policía Nacional, vinculados a las áreas destinadas en estas normas a proveer espacio público, en el denominado Parque Eduardo Cuevas y en la vía pública del mismo sector, por las razones expresadas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Notificada la presente decisión, continúese con el trámite pertinente, tanto en el diligenciamiento principal, como respecto de este trámite especial de la medida cautelar dispuesta.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Estudiado y aprobado en sesión de la fecha. Acta: 019



HECTOR ENRIQUE REY MORENO



NILCE BONILLA ESCOBAR



TERESA HERRERA ANDRADE

