



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, veintiséis (26) de septiembre de dos mil diecinueve (2019)

SALA DE DECISIÓN ORAL No. 1

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

RADICACIÓN: 50 001 33 33 005 2017 00065 01
REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
ACCIONANTES: BENITO GÓMEZ ÁLVAREZ
COADYUVANTES: LUIS BONILLA; RENE MENA; TERESA TOVAR; JOSÉ RAÚL GARZÓN ÁVILA; MARÍA RUTH DUARTE; JUAN FELIPE HARMAN ORTIZ.
ACCIONADOS: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO

Revisado el proceso de la referencia, encuentra la sala que no ha ocurrido causal de nulidad procesal, razón por la cual procede a decidir el RECURSO DE APELACIÓN, formulado por la parte accionante, contra la sentencia del 05 de marzo de 2019, proferida por el Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, por medio de la cual negó las pretensiones de la demandada.

ANTECEDENTES

1. SÍNTESIS DE LA DEMANDA:

Ante esta jurisdicción, en ejercicio de la acción popular desarrollada por la Ley 472 de 1998, concurre BENITO GÓMEZ ÁLVAREZ, en contra del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, para obtener el amparo de los derechos colectivos que en adelante se detallarán, con fundamento en los siguientes:

a) Hechos Relevantes:

Cuenta el accionante que los barrios El Paraíso, El Jordán, Jordán Reservado y demás aledaños a la zona margen del río Guatiquía, han sufrido un problema de accesibilidad por falta de vías que se comuniquen directamente con la Avenida Catama en la ciudad de Villavicencio.

Explicó que frente a esta problemática el Concejo Municipal de Villavicencio expidió cuatro Acuerdos, a saber: 091 de 1988, 098 de 1993, 071 de 1995 y 071 de

2001, en los cuales se ordenó la apertura de la calle 20A que une con la Calle 35 o Avenida Catama.

Aseveró que en el último Acuerdo, se otorgó un plazo de 6 meses a partir de su publicación, para que la Administración municipal iniciara con la compra o expropiación de los bienes requeridos para la realización de la unión de dichas vías.

Acotó que a pesar de lo anterior, y luego de múltiples requerimientos de la comunidad a la Administración municipal para que se materialice dicha obra, la misma no ha comenzado, aun cuando existen estudios previos y avalúos comerciales, presupuesto de gasto, cantidades de obras y áreas de afectación vial.

b) Pretensiones:

Pretenden los actores además de la protección de los derechos colectivos, lo siguiente:

- 1 *Ordenar al señor Alcalde, para que por intermedio de los Despachos a su cargo, como son las Secretaria de Infraestructura, realizar las acciones pertinentes para llevar a cabo la ejecución del proyecto apertura carrera 20 A.*
- 2 *Ordenar al señor Alcalde, la observancia de la ley 803 de 2003, artículo 103 competencia directa de la Secretaria de Control Físico, entidad pertinente de ejercer control de las obras y predios sobre el cumplimiento de las funciones urbanísticas, ya que es la responsable de planear y ejecutar el desarrollo del control físico y espacios públicos.*
- 3 *Ordenar al señor Alcalde, por intermedio de la Secretaria de Planeación Municipal: la conformación de las áreas de reserva para la imposición de futuras afectaciones como lo ordena el acuerdo 287 de 2015, en relación con la apertura de la carrera 20 A."*

c) Derechos Colectivos Vulnerados:

Considera el actor que con la presente acción se busca garantizar la defensa y protección de los siguientes derechos e intereses colectivos: 1) la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes y la 2) la moralidad administrativa.

2. CONTESTACIÓN DE LA ACCIÓN POPULAR:

El apoderado del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, dentro de la oportunidad legal para contestar la demanda, manifestó que el accionante hace un uso indebido de la acción popular, dado que busca favorecer sus intereses personales generando una

conducta temeraria por la falta de fundamento legal de la demanda y por afirmar hechos diferentes a la realidad.

Aseguró que no se dan los presupuestos para que prospere la acción popular, pues no se evidencia daño o peligro en contra de derechos *fundamentales* (sic) de la colectividad, además, mencionó que el municipio se ha pronunciado sobre la oportunidad y conveniencia de la realización de la obra pública solicitada, gestión que adelanta el Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Secretaría de Movilidad con la finalidad de no transgredir las normas de presupuesto y planeación contractual.

Por lo anterior, solicitó que se rechazaran de plano las pretensiones de la demanda ante la ausencia de vulneración de los derechos colectivos cuya protección reclama el accionante.

3. SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA:

El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Villavicencio, en sentencia del 05 de marzo de 2019, negó las pretensiones de la demanda¹.

Señaló que el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio adoptado mediante el Acuerdo 287 de 2015, no contempló la continuidad de la carrera 20A hacia la calle 35, así como tampoco lo había hecho el anterior, ni el plano urbanístico de la urbanización Jordán Reservado.

Igualmente, indicó que estaba demostrado la carrera 20A no tiene salida porque limita con tres bienes inmuebles, los cuales se encuentran construidos en un desarrollo urbano informal denominado San Luis, que se realizó con anterioridad a la construcción de la urbanización Jordán Reservado, ajustándose a lo existente.

Afirmó que no existía evidencia que demostrara omisión alguna por parte de la entidad demandada, dado que de acuerdo con el POT vigente no es viable dar continuidad a la carrera 20A hacia la calle 35, situación que impide que la Administración municipal realice la obra solicitada en la demanda.

Por otra parte, en relación con la construcción de algunas edificaciones sin licencia de construcción, adujo que estaba demostrado que el MUNICIPIO DE VILLACENCIO adelantó el proceso sancionatorio contra el titular del inmueble identificado con MI.I 230-14850, en el que se profirió sanción urbanística, quedando pendiente la materialización de ésta; sin embargo, señaló que no estaba demostrado

¹ Folios 1212-1218.

que las construcciones mencionadas generen un daño, amenaza o la vulneración a los derechos colectivos cuya protección se solicitó.

Así las cosas, finalmente concluyó que la entidad demandada no vulnera los derechos colectivos b) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 de la comunidad de los barrios El Paraíso, Jordán y Jordán Reservado, dado que ha actuado acorde con sus funciones y los lineamientos dispuestos en el Plan de Ordenamiento Territorial.

4. RECURSO DE APELACIÓN:

La parte accionante, en su escrito de apelación indicó que el *a quo* no tuvo en cuenta las pruebas presentadas y tampoco tuvo en cuenta las acciones ejecutadas y las leyes violadas por parte de las personas infractoras y la responsabilidad de las autoridades competentes que permitieron dichas irregularidades por acción u omisión, afectando a la comunidad al impedir que tengan accesibilidad vial y peatonal.

En relación con la apertura de la carrera 20ª, adujo que se encontraba probado que los argumentos presentados por las dependencias Planeación, Control Físico y Movilidad no tienen sustento, pues fueron expedidos con posterioridad a septiembre de 2016, fecha en la cual se continuó con la construcción de la obra ubicada en la calle 35 No. 20-80 a pesar de la denuncia formal realizada por no contarse con la respectiva licencia de construcción.

Acotó que la resolución por medio de la cual se impuso la sanción por infracción urbanística se encuentra debidamente ejecutoriada y en firme, es hasta al momento no se ha ejecutado. Además, agregó que el trámite que terminó con la sanción es ilegal pues se suplantó al propietario, lo que a su juicio deja la impresión de que se cometió una falta grave contra la moralidad administrativa.

Afirmó que gracias a la inoperancia de la Administración no garantizaron el cumplimiento del interés general favoreciendo a un particular con una construcción en un bien que tiene una afectación vial por el proyecto de apertura de la carrera 20ª, justificando tal conducta en el hecho de que dicho proyecto fue derogado por el POT.

CONSIDERACIONES

I. Competencia:

La sala observa que en aplicación de lo dispuesto por el artículo 153 del CPACA, es competente este tribunal para conocer del presente asunto.

II. El Problema Jurídico:

El problema jurídico se contrae en determinar si el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO vulnera los derechos colectivos señalados en las letras b y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, al no realizar la prolongación de la carrera 20 A hacia la calle 35 de la ciudad de Villavicencio, y permitir construcciones sin la debida licencia de construcción.

Para llegar a la solución del problema, considera necesario la sala analizar los temas relacionados con: *naturaleza de la acción popular; marco teórico de los derechos colectivos involucrados* para finalmente abordar el *caso concreto* según los elementos probatorios allegados al plenario.

No obstante, previamente considera la sala necesario resolver la declaratoria de impedimento del Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, para conocer del presente asunto.

III. Impedimento manifestado por el magistrado Carlos Enrique Ardila Obando:

Mediante oficio No. TAM-CEAO-100 del 16 de Septiembre de 2019, el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, se declaró impedido para conocer del mismo, aduciendo que se encuentra incurso en la causal 3 del artículo 130 del C.P.A.C.A. Lo anterior, teniendo en cuenta que tiene un vínculo de segundo grado de consanguinidad, con el señor DIEGO ARDILA OBANDO, quien se desempeña dentro de la planta de personal del municipio de Villavicencio, en el nivel asesor.

Por lo tanto, atendiendo a lo expresado por el magistrado considera la sala que se configura la causal invocada, por tal razón se declarará fundado y se ACEPTARÁ EL IMPEDIMENTO manifestado.

IV. Naturaleza de la Acción Popular:

Corresponde a la sala adentrarse en abordar el tema central de la contienda a fin de resolver el problema jurídico esbozado, para lo cual previamente ha de recordarse que la acción popular ejercida en este trámite tiene origen constitucional y constituye un medio procesal para la protección de los derechos e intereses colectivos, que busca evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

De otro lado, también debe resaltarse en este capítulo otras consecuencias que se derivan de la finalidad de la acción popular que como se dijo es la protección de los derechos colectivos, lo que supone para el actor la carga tanto de especificar como de probar los hechos que sirven de sustento a la presunta amenaza o vulneración de aquellos, y el deber del juez popular de verificar si de tales hechos planteados en la demanda y probados durante el proceso se evidencia la amenaza o vulneración a derechos o intereses colectivos, bien se trate de los invocados en la demanda, ora de cualquier otro que se halle involucrado.

Es por ello que los elementos sustanciales para que proceda esta acción, resultan ser similares a los que corresponden al establecimiento de la responsabilidad civil pero enmarcados al ámbito propio de esta clase de acción, esto es: *(i) una acción u omisión de la parte demandada; (ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, (iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo*².

V. Marco Teórico de los Derechos Colectivos Involucrados:

La **moralidad administrativa** está relacionada con el ejercicio de la función administrativa, que debe acatarse de acuerdo con el ordenamiento jurídico y con las finalidades propias de la función administrativa, que no es otra que la satisfacción del interés general. Entonces ese interés general esta demarcado por lo que la Constitución Política dicta como fines esenciales del Estado, por tanto, si quien tiene la responsabilidad de cumplir una función administrativa no lo guía el servicio a la comunidad o la promoción de la prosperidad general o asegurar la convivencia pacífica y la vivencia del orden justo, sino que, por el contrario, encuentra su norte en intereses privados y particulares, gobernado por conductas inapropiadas, antijurídicas, corruptas o deshonestas, tal comportamiento podrá ser señalado como transgresor del derecho colectivo a la moralidad pública.

Así las cosas, para que se configure el quebrantamiento de la moralidad administrativa, desde la perspectiva del derecho colectivo, debe darse dos elementos: objetivo y subjetivo.

El elemento objetivo corresponde al quebrantamiento del ordenamiento jurídico, que puede manifestarse en dos elementos i) en conexidad con el principio de legalidad,

² CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia del 4 de febrero de 2010. C.P. RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Rad. 25000-23-27-000-2004-02006-01(AP). Actor: Jose Hernando Romero Serrano. Demandado: Ministerio de Comunicaciones y otros.

es decir, la violación del contenido de una norma jurídica por la acción u omisión de una entidad pública o de un particular en ejercicio de una función pública, y ii) la violación de los principios generales del derecho.

En cuanto al elemento subjetivo, es necesario realizarse un juicio de moralidad de la actuación del funcionario para determinar si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública, es decir, que se apartó del cumplimiento del interés general, para su propio favorecimiento o de un tercero.

Pero para demostrarse los dos elementos, objetivo y subjetivo, corresponde al actor popular realizar una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de conductas que atenten contra la moralidad administrativa, para que la acción popular no se limite a un simple juicio de legalidad y pueda aportarle al juez los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios para que pueda establecer si la conducta denunciada estuvo bien justificada o por el contrario transgredió el derecho colectivo³.

De otro lado, de acuerdo con el planteamiento de la demanda según el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, dentro de los derechos e intereses colectivos, se encuentra **el de la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

Ahora bien, por ser un derecho con un espectro tan amplio ha existido cierta complejidad en su definición; sin embargo, puede sintetizarse en la obligación que recae tanto en las autoridades públicas como en los particulares, de respetar las normas que rigen la materia urbanística al momento de realizar actividades relacionadas con la construcción, edificación y desarrollos urbanos, ello con el fin de satisfacer las necesidades de la población.

Por su parte, la ley ha definido las normas urbanísticas como aquellas que *"regulan el uso, la ocupación y aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos"*⁴. Estas a su vez están divididas en tres: (i) estructurales: propenden por la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del Plan de Ordenamiento Territorial y en las políticas y estrategias de mediano plazo del componente urbano; (ii) generales: permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamiento y procedimientos de parcelación,

³ Estudio de la moralidad administrativa efectuado a partir de la siguiente sentencia: Consejo de Estado. Sala Plena. Sentencia del 1 de diciembre de 2015. Cp. Luis Rafael Vergara Quintero. Radicado: 11001 33 31 035 2007 00033 01. Actor: Fernando Torres.

⁴ Artículo 15 de la Ley 388 de 1997.

urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de extensión; (iii) complementarias: son las relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento⁵.

Del mismo modo, tales normas son de orden público y, por lo tanto, de obligatorio cumplimiento, pues buscan regular el desarrollo territorial del país⁶, así pues, el derecho estudiado garantiza que ese progreso territorial respete el principio de *"la función social y ecológica de la propiedad, la protección de espacio público, del patrimonio público, el respeto a los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir"*⁷.

Entonces las normas urbanísticas, están previstas para la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana, razón por la cual, el derecho colectivo analizado se vulnera cuando esas disposiciones, en materia urbanística y de usos del suelo, se desconocen por las autoridades públicas y los particulares.

Debe referirse la sala al derecho al **goce del espacio público**, que para el caso podría estar involucrado, aunque no haya sido invocado en la demanda, pues se pretende la prolongación de una vía pública, el cual fue definido por el artículo 5º de la Ley 9 de 1989 así:

"ARTICULO 5o. Entiéndese por Espacio Público el **conjunto de inmuebles públicos** y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

Así, constituyen el Espacio Público de la ciudad las áreas **requeridas** para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para

⁵ Ibid.

⁶ Sentencia T 327 de 2018.

⁷ Consejo de Estado. Sección Primera, sentencia del 19 de noviembre de 2009, Mp. Rafael E. Ostau de Lafont Planeta. Radicado: 17001 2331 000 2004 01492 01.

la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo..." (Resaltado fuera del texto).

Este derecho fue elevado a rango constitucional sólo a partir de la Constitución Política de 1991 que en diferentes normas se ocupa del tema, siendo de resaltar principalmente para nuestro caso el artículo 82 superior porque se encuentra en el capítulo correspondiente a los Derechos Colectivos, previendo la protección de la integridad del espacio público por parte del Estado y que su destinación sea al uso común que prevalecerá sobre el interés particular.

Pero ello no significa en manera alguna que antes de la Constituyente del 91 el espacio público no representara un derecho para la colectividad y a su vez una obligación de protección para el Estado, lo que ocurre es que su desarrollo se limitaba al ámbito legal, el cual aún continúa vigente con la denominada Ley de Reforma Urbana -Ley 9ª de 1989-, que fue armonizada con la nueva Constitución Política mediante la Ley 388 de 1997, en cuyo artículo primero se fijan los objetivos de la misma, entre los que se encuentran:

*"3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, **y velar por la creación y la defensa del espacio público**, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres." (Resaltado del Despacho)*

Para tal efecto se dispuso en el capítulo III de la citada ley que los municipios y distritos debían adoptar el Plan de Ordenamiento Territorial que contemplaría tres componentes, a saber: uno General, otro Urbano y finalmente el componente Rural⁸. El Componente Urbano constituye un instrumento para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico en la ciudad y debe contener, entre otros aspectos, "La localización y dimensionamiento de la infraestructura para el sistema vial, de transporte y la adecuada intercomunicación de todas las áreas urbanas y la proyectada para las áreas de expansión"⁹.

En desarrollo de tal preceptiva se expidió el Decreto 1504 de 1998 "Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial", el cual reitera¹⁰ la definición de espacio público prevista en el inciso primero del artículo 5º de la Ley 9 de 1989, y en su artículo 3º señala de manera enunciativa los aspectos que comprende tal derecho así:

⁸ Art. 11 Ley 388 de 1997

⁹ Art. 13-2 ibídem.

¹⁰ Art. 2º Dto. 1504 de 1998.

"ARTICULO 3o. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto." (Resaltado no es del texto original)"

Y el artículo 5º íbidem señala los elementos constitutivos y complementarios del espacio público. Los primeros se clasifican en constitutivos naturales y constitutivos artificiales o construidos, dentro de los que encontramos las vías públicas:

"ARTICULO 5. El espacio público está conformado por el conjunto de los siguientes elementos constitutivos y complementarios:

(...)

2. Elementos constitutivos artificiales o construidos:

a) Ares integrantes de los sistemas de circulación peatonal y vehicular, constituidas por:

i) Los componentes de los perfiles viales tales como: áreas de control ambiental, zonas de mobiliario urbano y señalización, cárcamos y ductos, túneles peatonales, puentes peatonales, escalinatas, bulevares, alamedas, rampas para discapacitados, andenes, malecones, paseos marítimos, camellones, sardineles, cunetas, ciclistas, ciclovías, estacionamiento para bicicletas, estacionamiento para motocicletas, estacionamientos bajo espacio público, zonas azules, bahías de estacionamiento, bermas, separadores, reductores de velocidad, calzadas, carriles;

ii) Los componentes de los cruces o intersecciones, tales como: esquinas, glorietas, orejas, puentes vehiculares, túneles y viaductos;...

....
PARAGRAFO. Los elementos constitutivos del espacio público, de acuerdo con su área de influencia, manejo administrativo, cobertura espacial y de población, se clasifican en:

a) Elementos del nivel estructural o de influencia general, nacional, departamental, metropolitano, municipal, o distrital o de ciudad;

b) Elementos del nivel municipal o distrital, local, zonal y barrial al interior del municipio o distrito." (resaltado intencional)

Corolario del recuento normativo efectuado se advierte con claridad que las vías públicas en una ciudad son bienes de uso público que hacen parte del espacio público, tema este que también había sido definido de tiempo atrás por el Código Civil en el inciso segundo del artículo 674, así:

"ARTICULO 674. <BIENES PUBLICOS Y DE USO PUBLICO>. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República.

Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio.

Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales".

Siendo ello así, y evidenciado de todo lo anterior que la organización de las ciudades, y dentro de ellas el aspecto de la reglamentación del espacio público que a su vez ubica la infraestructura vial, constituye una función pública¹¹, cabe entonces adentrarse en el tópico relativo a la competencia para su cumplimiento, según la normatividad vigente para la época de los hechos de la demanda que originó este proceso.

Desde la propia Constitución en su artículo 313 se fija en los concejos municipales la competencia para "*adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas*" y "*reglamentar los usos del suelo*"¹², facultad última dentro de la cual indudablemente se encuentra el concepto de espacio público¹³, puesto que decidir cuáles terrenos se van a destinar a espacios públicos (v. gr. un corredor vehicular) es decidir el uso que se le va a dar al suelo en un municipio. De igual forma, dentro de los planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas puede contemplarse la construcción de una vía.

De otro lado, el artículo 6 de la Ley 9ª de 1989, reiterado por el artículo 4º del Decreto 1504 de 1998¹⁴ dispone que:

"ARTICULO 6o. *El destino de los bienes de uso público incluidos en el Espacio Público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los Concejos, Juntas Metropolitanas o por el Consejo Intendencial, por iniciativa del Alcalde o Intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.*

El retiro del servicio de las vías públicas continuará rigiéndose por las disposiciones vigentes.

Los parques y zonas verdes que tengan el carácter de bienes de uso público, así como las vías públicas, no podrán ser encerrados en forma tal que priven a la ciudadanía de su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito."

Por su parte, la Ley 136 de 1994 señaló en el numeral 3º del artículo 3º, modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012, dentro de las funciones del municipio, la de promover el desarrollo de su territorio y en el párrafo del artículo 33 es específico al indicar que las decisiones sobre el uso del suelo deben ser aprobadas por el Concejo Municipal.

Corolario de la anterior normatividad surge la conclusión que es la corporación administrativa municipal quien detenta la competencia para reglamentar el espacio público, es decir, existe tanto desde la propia Constitución y por ende en la ley, una especie de "*reserva de acuerdo municipal*" en materia de reglamentación de los usos del suelo y por ende del espacio público; pues los alcaldes sólo cumplen función de

¹¹ Art. 3º Ley 388 de 1997

¹² numerales 2º y 7º, respectivamente

¹³ Ver sentencia del 23 de marzo de 2000 proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado con ponencia del Dr. MANUEL S. URUETA dentro del Rad. 5504: "El Concejo Distrital está constitucionalmente facultado para reglamentar los usos del suelo, de acuerdo con el numeral 7 del artículo 313 constitucional, dentro de cuyo concepto se cuenta el espacio público; que ha sido definido por el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989, así: (...) (subrayas fuera del texto)"

¹⁴ Por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial

ejecución de las reglas adoptadas por los concejos a los que se reserva la facultad de fijar los criterios que deberán tenerse en cuenta para ordenar la ciudad.

No cabe duda entonces que el ordenamiento jurídico colombiano fija como deber del Estado y específicamente de los municipios el mantenimiento y protección del espacio público, de tal manera que los habitantes puedan ejercer el goce sobre el mismo.

VI. Caso Concreto:

De los relatos fácticos y las pretensiones expresadas en la demanda, se colige que la parte actora busca que con la presente acción constitucional, se ordene al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO que adelante las acciones administrativas y de infraestructura necesarias para que la carrera 20A pueda comunicarse con la calle 35, pues consideran que sería la solución a los problemas de accesibilidad de la comunidad aledaña a ese corredor vial.

Consideran que la Administración está obligada a efectuar dicha obra, porque en oportunidades anteriores el Concejo municipal a través de diferentes acuerdos ha ordenado la apertura y prolongación de la carrera 20ª a la calle 35 a la altura del barrio Jordán. Además, porque en múltiples pronunciamientos de las dependencias del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO se les ha informado el trámite de un proyecto de infraestructura con el objeto de materializar la obra referida.

Por otra parte, ponen de presente que la prolongación de la carrera 20ª es impedida por tres inmuebles que se ubican exactamente en el lugar necesario para que se conecten las vías, aduciendo que en uno de aquéllos se adelantaron construcciones sin la debida licencia de construcción expedida por la autoridad urbanística.

Esta situación a su juicio deviene en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones judiciales de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de los habitantes.

Ahora bien, es cierto que el Concejo municipal de Villavicencio, expidió el Acuerdo 071 de 2001, en cuyo artículo cuarto ordenó la apertura y prolongación de la carrera 20ª, facultando al alcalde de Villavicencio por el término de seis meses para iniciar la negociación en forma directa con los propietarios de los bienes (fol.49).

A partir de allí la parte actora ha venido solicitando al MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO que ejecute dicho mandato, es decir, que a través de las dependencias

competentes se adelanten las gestiones administrativas necesarias para que se pueda dar la prolongación de la citada vía.

En ese recorrido la Administración municipal ha ido variando su información en relación con la prolongación de la vía, en una primera oportunidad indicando que era necesario efectuar tal obra, incluso realizando el avalúo de los inmuebles requeridos, pero después de esto, en diversos pronunciamientos ha destacado que no es viable tal proyecto pues el POT vigente no tiene proyectada la prolongación de esa vía.

Para una mejor comprensión se precisarán los pronunciamientos más relevantes en el tema así:

El 28 de febrero de 2002 el Asesor Jurídico del MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO informó que remitiría la petición de la comunidad a la Secretaría de Infraestructura para que iniciara el procedimiento pendiente a fin de dar cumplimiento al Acuerdo 071 de diciembre de 2001 (fol.50).

El 10 de noviembre de 2006, la Secretaría de Tránsito y Transporte informó a la JAC de la urbanización El Paraíso que era viable presentar los proyectos necesarios para garantizar la asignación de los recursos financieros para la compra de los predios (fol.147).

El 5 de noviembre de 2010, el Director Técnico de Desarrollo Urbano del Departamento de Administrativo de Planeación Municipal, informó a habitantes de la urbanización El Paraíso, que el proyecto para aperturar la carrera 20 A para interceptar la Av. Catama no era viable de acuerdo al POT. Además, acotó que dicha vía contaba con la carrera 20 y 20E para descargar tráfico en la mencionada avenida (fol.382).

El 6 de mayo de 2013, el Secretario de Infraestructura le solicitó al Secretario de Planeación, que elaborara las fichas técnicas y de avalúos de los predios que se verían afectados por la construcción de vías, entre ellos los del proyecto "APERTURA Y PAVIMENTACIÓN DE LA CRA 20ª ENTRE CALLES 35 Y 35ª. BARRIO EL PARAISO". (fls.74-75).

El 30 de mayo de 2013, el Secretario de Infraestructura comunica a la JAC de la urbanización El Paraíso, que para la apertura de la carrera 20A entre las calles 35A y 35 recopiló los datos de los predios a comprar, y que el mismo fue enviado a la Secretaría de Planeación (fol.76).

El 21 de diciembre de 2015, el Secretario de Infraestructura informó a la JAC de la urbanización El Paraíso, que ya se habían realizado los diseños y presupuesto para la

apertura de la vía, y que el proyecto había sido radicado ante el Banco Municipal de Programas y Proyectos a la espera de que se le asignen los recursos (fol.83).

El 29 de noviembre de 2016, el Secretario de Planeación informó a la JAC de la urbanización El Paraíso, que el Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio (Acuerdo 287 de 2015), no estableció la continuidad vial de la carrera 20 hasta la calle 35. Sin embargo, no descartó que la conveniencia de la continuidad de la vía debía ser estudiado por parte de la Secretaría de Movilidad (fol.144). Información reiterada el 2 de enero de 2017 (fol.145).

El 25 de enero de 2017, el Director de Planeación y Prospectiva de la Secretaría de Planeación informó a la JAC de la urbanización El Paraíso, que no se evidenciaba congestiones importantes en las vías carrera 20, 20a, 20b, 20c, 20d y 20e, como en otros sectores de la ciudad como la vía a Acacias y la salida hacia el Puerto López, por tanto los recursos financieros debían ser destinados a otros proyectos que generen un mayor beneficio a la comunidad (fol.153).

El 6 de febrero de 2017, el Secretario de Planeación informó a la JAC de la urbanización El Paraíso, que de acuerdo con el POT para la carrera 20 A no está proyectada su prolongación hasta la carrera 35, motivo por el cual no era procedente realizar la reserva de áreas para la imposición de futuras afectaciones (fol.400-401).

El 27 de febrero de 2017, el Secretario de Planeación informó a la JAC de la urbanización El Paraíso que: i) la prolongación de la vía no se realizó dentro de la vigencia del acto administrativo que le dio viabilidad, ii) que dicho acto fue derogado por el primer POT de la ciudad de Villavicencio, Acuerdo 353 de 2000 y Acuerdo 021 de 2002, iii) que de acuerdo con ese POT la carrera 20 A no fue considerada como una vía colectora, iv) que el proyecto de la prolongación de la vía es responsabilidad de la Secretaría de Infraestructura quien fue la primera en elaborar el proyecto y que v) la viabilidad de la ampliación debe ser avalada por la Secretaria de Movilidad (fol.923-926). Respuesta reiterada el 19 de abril de 2017 (fol.416).

El 6 de octubre de 2017, el Director Técnico de Obras de la Secretaría de Infraestructura informó a la JAC de la urbanización El Paraíso, que la dependencia se acogía a la respuesta del 19 de abril de 2017, reiterando que los actos administrativos que en principio dieron viabilidad a la prolongación de la vía fueron derogados por el Acuerdo 353 de 2000, y que en la actualidad tal situación debe ser analizada por la Secretaría de Movilidad, quien determinará la conveniencia de ejecutar el proyecto (fol.848-849).

Luego sí es evidente que la Administración municipal en una primera oportunidad trató de materializar la prolongación de la carrera 20 A pero

posteriormente atendiendo a las normas de ordenamiento territorial local decidió que tal proyecto no era viable, pero no cerró las puertas para que fuera la Secretaría de Movilidad la que analizara si la prolongación de la vía es un proyecto necesario para impactar en la movilidad del sector y de la ciudad.

Vale la pena precisar que el Acuerdo 287 de 2015 – Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad de Villavicencio en su artículo 83 establece los componentes del Sistema de Movilidad, entre ellos el Componente Plan Vial¹⁵.

El artículo 84 *ibídem* indica que el Componente Plan Vial "es el conjunto de la infraestructura dedicada a satisfacer las necesidades de viaje de la población para cada uno de los modos de transporte", y que los subcomponentes del mismo son: i) corredores viales, ii) perfiles viales e iv) intersecciones viales.

El artículo 86 *ibídem* señala que los corredores viales se categorizan en: i) vías nacionales urbanas, ii) vías arteriales principales, iii) vías secundarias, iv) vías terciarias o locales, v) vías marginales y vi) vías especiales. En su párrafo dispone que tales vías se encuentran trazadas en el Plano No. 13 "Plan Vial".

Al revisar el Plano No. 13 del "Plan Vial", que hace parte integral del Plan de Ordenamiento Territorial, se evidencia que no existe prolongación de la vía 20 A hacia la carrera 35, como se observa en el siguiente extracto del plano¹⁶:



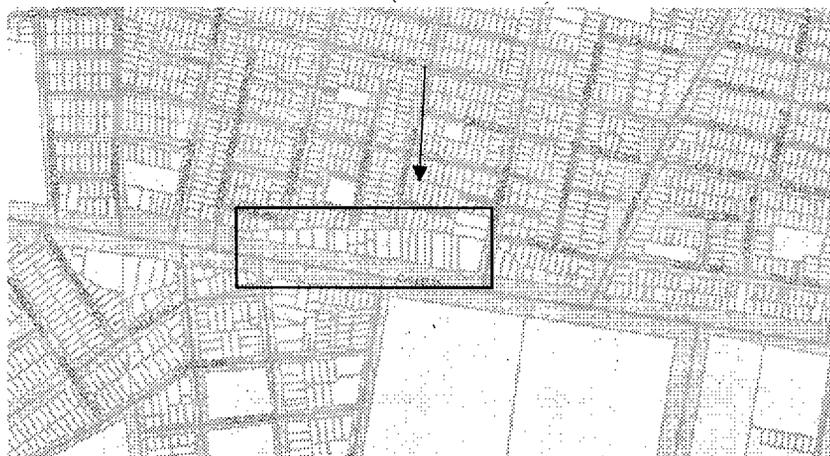
Ahora bien, de acuerdo con el Plano No. 15 de Espacio Público y Equipamientos Urbanos, la zona que impide la prolongación de la carrera 20 A hacia la carrera 35, no está considerada como una zona de espacio público. Además, en el Plano No. 12 de

¹⁵ <http://www.concejodevillavicencio.gov.co/normograma/category/152-plan-de-ordenamiento-territorial?start=20>

¹⁶ http://antigua.villavicencio.gov.co/index.php?option=com_docman&task=&gid=1650&Itemid=136

Tratamiento Urbanos, esa franja está catalogada como tratamiento urbano consolidado¹⁷.

Adicionalmente, en el Geo Portal del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, se puede apreciar que la carrera 20 A en sentido hacia la carrera 35, se encuentra interrumpido por un conjunto de predios que no hacen parte de la red vial del sector¹⁸.



Lo anterior sirve para destacar que la carrera 20 A tal como lo contempla el Plan de Ordenamiento Territorial, tiene su punto de finalización antes de llegar a la calle 35, y que la franja de terreno que separa la vía no hace parte del espacio público y se encuentra reconocida como una zona urbanizada, por tanto, la no viabilidad de la prolongación de la vía como lo han expresado las Secretarías de Planeación, Infraestructura y Movilidad no quebranta el ordenamiento jurídico urbanístico.

Adicionalmente, téngase en cuenta que el Acuerdo 287 de 2015 - POT, derogó todas las normas que le fueran contrarias, por tanto, si dentro del Plan Vial de la ciudad de Villavicencio no se dispuso la continuación o prolongación de la carrera 20 A hacia la Avenida Catama o calle 35, es claro que cualquier acuerdo municipal anterior que dispusiera algo diferente sería contrario a lo dispuesto en la nueva norma local urbanística.

También vale la pena señalar que según el artículo 66 del CCA, vigente para el momento en que se expidió el Acuerdo 071 de 2001, señala que los actos administrativos perderán su fuerza ejecutoria "*cuando, al cabo de cinco (5) años de estar en firme, la administración no ha realizado los actos que le correspondan para ejecutarlos*", por tanto, es evidente que a la fecha han transcurrido más de cinco desde la fecha en que fue proferido el mencionado acto, y al no haberse materializado la disposición, pues carece de fuerza ejecutoria, razón por la cual no es posible imponer la carga que allí se asumió, como lo pretende la parte actora.

¹⁷ Ibidem.

¹⁸ <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/consulta-catastral>

De tal manera, que no puede reprochársele a la Administración municipal la ejecución de dicho acto, pues evidentemente ya perdió su fuerza ejecutoria, y adicionalmente, existen normas urbanísticas vigentes que no tienen en cuenta el mandato que allí se dio.

Ahora bien, recuérdese que tratándose del derecho colectivo de la moralidad administrativa, se requiere *"una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa"*¹⁹.

Si bien no se puede desconocer que por parte de la Secretaría de Infraestructura se pretendió materializar un proyecto de prolongación de la vía, lo cierto es que atendiendo a la postura y el criterio de otras dependencias del Municipio de Villavicencio, dio un viraje en su gestión, sin que con esta decisión pueda reprochársele el quebrantamiento del ordenamiento jurídico, y que tal situación provenga de conductas amañadas, corruptas o arbitrarias, pues la parte actora no allegó el material probatorio que demostrara tales conductas.

Por otra parte, en relación con la vulneración del derecho colectivo a las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, por la construcción de una edificación en el predio con matrícula inmobiliaria 230-14850, sin la debida licencia de construcción, se tiene demostrado que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO a través de la Secretaría de Control Físico inició proceso por infracciones urbanísticas en contra de la propietaria de dicho predio en auto calendarado del 9 de septiembre de 2016 (fls.277-280).

Dicen los apelantes que posiblemente se cometió una irregularidad en dicho proceso porque se suplantó a la propietaria; sin embargo, en el auto mencionado claramente se señaló que *"efectuada una revisión a la base de datos actualizada con la que cuenta esta Secretaría de Control Físico y de acuerdo con los hechos reseñados anteriormente, se concluye que la señora VICTORIA EUGENIA GIRALDO MARULANDA identificada con cédula de ciudadanía número 29.877.366. Quien así fue identificado como propietario del inmueble ubicado en la Calle 35 N° 20-90 barrio Jordán, y en consecuencia la presente investigación se dirigirá hacia ella"*.

De acuerdo con el Certificado de Tradición del inmueble con matrícula inmobiliaria 230-14850, la propietaria de dicho inmueble es la señora VICTORIA EUGENIA GIRALDO MARULANDA (fls.296-298), luego es claro que el procedimiento

¹⁹ Consejo de Estado, Sección Primera. Cp. Roberto Augusto Serrato Valdés. Rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). Accionante: Actor: Procuraduría General de la Nación - Procuraduría Judicial II para Asuntos Ambientales y Agrarios de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Demandado: Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y otros.

iniciado por el municipio por infracciones urbanísticas se realizó contra la titular registrada.

Asimismo, mediante Resolución No. 1400-56.02/00180 del 21 de julio de 2017, resolvió declarar como infractor a la señora VICTORIA EUGENIA GIRALDO MARULANDA, imponiéndole una sanción de \$186.888.256 y ordenando la demolición de la obra (fls.794-799).

De tal manera, que si bien la construcción en el mencionado inmueble se realizó sin licencia de construcción (fls.361-362), lo que en principio vulneraría el derecho colectivo a la realización de construcciones respetando las disposiciones jurídicas, lo cierto es que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO adelantó el procedimiento que se requería para sancionar a la infractora, protegiendo a la colectividad de la amenaza que supone las edificaciones que irrespetan la regulación urbanística.

Así pues, es evidente que el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO no ha omitido su deber de hacer respetar la normatividad urbanística prevista en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, toda vez que adelantó las actuaciones administrativas con el objetivo de lograr las sanciones pertinentes al infractor, quedando en este caso únicamente pendiente su materialización.

Ahora bien, debe tenerse en cuenta que la resolución aludida se encuentra ejecutoriada desde el 24 de agosto de 2017²⁰, según el numeral tercero del artículo 87 del CPACA, lo que significa que se ha sobrepasado el término previsto para la demolición de la obra que fue objeto de sanción, no obstante, esta situación por sí sola no vulnera el derecho colectivo a la moralidad administrativa, dado que al actor popular le asistía la obligación de demostrar las conductas inapropiadas, amañadas, corruptas o deshonestas del funcionario encargado de ejecutar el acto administrativo, realizadas con el fin de dilatar la demolición de la obra para satisfacer intereses propios y/o de terceros.

Pese a lo anterior, sí se evidencia que ha pasado un término más que prudencial desde la resolución que ordenó la demolición, sin que se encuentre acreditado que la misma se materializó, por tal razón, se compulsaran copias a la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN, para que sea este ente de control quien realice las averiguaciones de las posibles faltas disciplinarias en las que pudieron haber incurrido el o los funcionarios encargados de ejecutar la orden de administrativa.

²⁰ Toda vez que se entiende notificada por aviso el 8 de agosto de 2017 (fl.792), y los 10 días para interponer recursos fenecieron el 24 de agosto de 2017, y éstos solo fueron interpuestos el 29 de agosto de la misma anualidad (fls.941-950).

Como resultado de lo anterior, la sala confirmará la sentencia de primera instancia por cuanto no se evidenció que la accionada haya vulnerado los derechos colectivos de la moralidad pública, el goce del espacio público y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

PRIMERO: **ACEPTAR** el impedimento manifestado por el Magistrado CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO, conforme las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

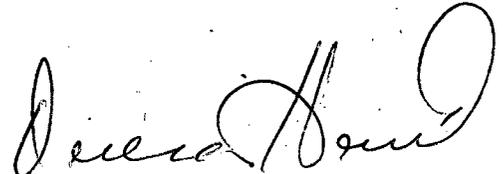
SEGUNDO: **CONFIRMAR** el fallo de primera instancia proferido el 05 de marzo de 2019, por el Juzgado Quinto Administrativo del Circuito de Villavicencio, dentro del proceso promovido por BENITO GÓMEZ ALVAREZ contra el MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, que negó las pretensiones de la demanda.

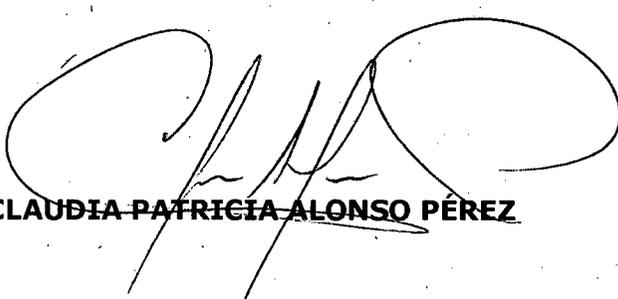
TERCERO: En firme esta providencia, remítase el proceso al juzgado de origen, para lo de su cargo.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

Esta providencia fue discutida y aprobada en sala de decisión escritural N° 1, celebrada el día 26 de septiembre del 2019, según Acta No. 62.

CARLOS ENRIQUE ARDILA OBANDO
Impedido


TERESA HERRERA ANDRADE


CLAUDIA PATRICIA ALONSO PÉREZ

Acción Popular
Radicado: 50001 33 33 005 2017 00065 01
Accionantes: Benito Gómez Álvarez
Accionados: Municipio de Villavicencio

~~Handwritten signature~~
10-11-60
61-01-60
C. R. R.