

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

ACTA DE AUDIENCIA
Artículo 327 Ley 1564 de 2012¹

SALA DE DECISIÓN No. 3

ASUNTO: ACCIÓN POPULAR
 DEMANDANTE: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO
 DEMANDADO: CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S.
 EXPEDIENTE: 50001 - 33 - 33.- 004 - 2014 - 00137- 01
 TEMA: ESPACIO PÚBLICO-CESIÓN ÁREAS GRATUITAS-

MAGISTRADO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

En Villavicencio, a los nueve (9) días del mes de marzo de dos mil diecisiete (2017), siendo las diez (10:00 a.m.), el Tribunal Administrativo del Meta bajo la dirección del Magistrado ponente y con la presencia de los Honorables Magistrados TERESA HÉRRERA ANDRADE y HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO, integrantes de la Sala de Decisión No. 3, se constituyen en audiencia pública, con el fin continuar la audiencia de fallo iniciada el pasado 26 de noviembre de 2015 y suspendida el 10 de marzo de 2016, conforme al acta visible a folio 177 del cuaderno de segunda instancia). En consecuencia, se declara abierta la audiencia.

¹ Aplicable por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, mediante auto de Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 25 de junio de 2014, radicado No. 49299, M.P. Enrique Gil Botero, se determinó la entrada en vigencia del C.G.P. para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a partir del 1 de enero de 2014, esto en aplicación del principio de efecto útil de las normas.

1. INTERVINIENTES:

Actor Popular:

MANUEL ARNULFO LADINO, con C.C. No. 17.415.845, T.P. 118.699 en calidad de apoderado del municipio de Villavicencio.

JUAN PABLO MÁRQUEZ GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.564.032 y Tarjeta Profesional No. 261.740 del C.S.J., en calidad de representante depositario.

Ministerio Público:

ALMA YELENA RAMÍREZ TELLO, en calidad de Procuradora 49 Delegada ante esta Corporación.

Auto de Sustanciación No 0 6 5

El Doctor JUAN PABLO MÁRQUEZ GÓMEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 1.026.564.032 y Tarjeta Profesional No. 261.740 del Consejo Seccional de la Judicatura, allega en este acto sustitución de poder que le otorga el Doctor FERNANDO AUGUSTO GARCÍA BEJARANO, quien funge como apoderado principal del representante depositario. Teniendo en cuenta que folio 117 del Cuaderno de Segunda Instancia del expediente obra poder conferido por el Dr. HERLES ARIZA en calidad de representante depositario al Dr. FERNANDO AUGUSTO GARCÍA BEJARANO y en el citado poder no está expresamente prohibida la facultad de sustituir. En consecuencia se le reconoce personería al profesional del derecho en los términos y fines de la sustitución del poder conferido conforme a los artículos 74 y SS. Del CGP. **El presente auto se notifica en estrados.**

Auto de Sustanciación No 0 6 6

El despacho procede a aceptar la renuncia de la Doctora ALEJANDRA CASTILLO BLANDÓN al poder que le fuera concedido por la Constructora Llanocentro S.A.S. para que representara sus intereses en este proceso, conforme al memorial que obra a folio 179 del Cuaderno de Segunda Instancia del expediente y la constancia de comunicación enviada al poderdante en tal sentido, con lo que se encuentra

satisfecho lo preceptuado en el artículo 76 del Código General del Proceso respecto de la terminación del poder. **El presente auto se notifica en estrados.**

El Despacho hace un receso de 10 minutos siendo las 10:17 a.m., con el propósito de integrar la Sala de Decisión No. 3 y se procederá a escuchar adición a las alegaciones finales, respecto de las pruebas allegadas tras la última sesión.

2. INCORPORACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL

Auto de Sustanciación No. 0067

Teniendo en cuenta que la audiencia del pasado 10 de marzo de 2016, se suspendió con el propósito de que se allegaran los certificados de los inmuebles relacionados en el informe que obra a folio 77, así como también para reiterar la solicitud de información a la Fiduciaria-Bogotá, se hará relación de la información obtenida, así:

- Se informó por parte de la Fiduciaria Bogotá, que el bien inmueble transferido al fideicomiso Constructora Llano Centro en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil en Garantía 4-1-13973, cuyo fideicomitente era la Constructora Llano Centro Ltda., correspondió al Local Comercial No. 3-001 del Centro Comercial Llano Centro identificado con matrícula inmobiliaria No. 230-152328; empero igualmente informa que el fideicomiso mencionado fue liquidado ante la Superintendencia Financiera de Colombia el 26 de junio de 2013 (fol. 185-186).
- El apoderado del municipio de Villavicencio allegó una unidad de disco compacto con los certificados de libertad y tradición de 1.091 inmuebles que se encuentran ubicados en el Centro Comercial Llano Centro, de los cuales se puede observar que algunos de ellos se encuentran administrados por empresas fiduciarias, como también se advierte que sobre algunos pesan medidas cautelares de embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de bienes, impuesta por la Fiscalía General de la Nación en procesos de extinción de dominio (fol. 200).

En virtud a que se han allegado al expediente los documentos solicitados por el Tribunal, se ponen en conocimiento de las partes para efecto de su contradicción, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 244, 257, 269 y ss. del Código General del Proceso. Se notifica en estrados.

Teniendo en cuenta que contra los documentos allegados no se presentó objeción alguna, procede la Sala a proferir la sentencia que en derecho corresponde.

3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

Teniendo en cuenta que la audiencia se encontraba suspendida, en aras de garantizar el debido proceso se considera pertinente conceder la oportunidad de ampliar los alegatos de conclusión. Se concede el uso de la palabra a cada una de las partes, comenzando por el demandante, demandado y Ministerio Público.

Demandante:

Insiste en que se acojan sus pretensiones, pues la prueba allegada en esta audiencia no varía las circunstancias de evidente violación de los derechos colectivos, en especial el goce del espacio público y la cesión que debió hacerse de esos espacios.

Demandada:

Solicita no se acojan las pretensiones de la parte actora, reiterando los alegatos presentados en la audiencia anterior.

Ministerio Público:

Sin intervención.

Se suspende la diligencia para discusión de la decisión a adoptar por parte de la Sala.

Se reanuda la audiencia siendo las 10:48 A.M.

La Sala anuncia el sentido de la decisión que se adoptará, señalando que se encuentra acreditada la vulneración de los derechos e intereses colectivos y como

consecuencia de ello, procederá a revocar la sentencia de primera instancia para en su lugar decretar la tutela judicial efectiva de tales derechos e intereses colectivos, ordenando medidas para su restablecimiento.

En este estado de la diligencia la Magistrada TERESA HERRERA ANDRADE manifiesta que para adoptar decisión en el marco de esta acción popular debe existir desviación de poder. En este caso considera que se dio una trasgresión grosera de las normas de urbanismo pues al cederse zonas de la misma construcción e está vulnerando el fin social de las cesiones obligatorias, pues lo que se busca es que se cedan terrenos que vengán a constituir espacio público como andenes, parques y similares.

Se deja constancia que los Magistrados TERESA HERRERA ANDRADE y HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO se retiran de la diligencia y el Magistrado Ponente procede a dar lectura al fallo.

4. SENTENCIA.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación presentado por el actor popular contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio el 24 de febrero de 2015, que negó las pretensiones de la demanda.

4.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la impugnación presentada por el actor popular contra el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio, de acuerdo con lo previsto por los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y el 153 del CPACA.

4.2. Antecedentes

4.2.1. Pretensiones

- Declarar la vulneración de los derechos colectivos consagrados en los literales b), d), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 amenazados por la conducta de la constructora LLANO CENTRO S.A.S.
- Disponer las medidas necesarias y suficientes para que cesen las conductas que están vulnerando los derechos colectivos mencionados.
- Decretar la suspensión de las Resoluciones No 041ª de 2005 y 056 de 2005.
- Registrar la sentencia judicial que se profiera en el folio de matrícula inmobiliaria No 230-26702 del predio ubicado en la Calle 15 No 38-40, el cual se encontrará sometido a propiedad horizontal conforme anotaciones 09 y 10 del Certificado de Libertad y Tradición, del cual se abrieron nuevas matrículas inmobiliarias.
- Ordenar a la Constructora Llano Centro S.A.S. a pagar, indemnizar o compensar las cesiones obligatorias destinadas a la conformación del espacio público.

4.2.2. Hechos

- Afirma el actor popular que la Curaduría Urbana Primera tramitó licencia urbanística de construcción al Centro Comercial LlanoCentro, concediéndola mediante Resolución No 2130 de 11 octubre de 2005.
- La CONSTRUCTORA LLANOCENTRO LTDA. solicitó la modificación de la licencia concedida, siéndole aprobada esta petición en Resolución No. 22 del 18 de septiembre de 2007 de la Curaduría Urbana Primera
- Estando en firme la licencia y su modificación, se adelantó trámite para la constitución del régimen de propiedad horizontal del Centro Comercial Llano Centro, conforme a la autorización otorgada por la Curaduría Urbana Primera, según consta en escritura pública No. 2913 del 20 de diciembre

de 2007, de la Notaría Cuarta del Círculo de Villavicencio, que fue registrada en el folio de matrícula inmobiliaria No 230-26702 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio.

- El 23 de julio de 2009 a través de Resolución No. 50001-1-09-379 de 2009, se modifica la Resolución No. 022 de 2007, y el día 28 de agosto de 2009, a través de Resolución No. 50001-1-0402 se concede prórroga de vigencia de la licencia de construcción
- La Secretaría de Control Físico mediante oficio No. CFU-0409-2010 del 5 de agosto de 2010, solicitó concepto de viabilidad para recibir las áreas de cesión que la CONSTRUCTORA LLANOCENTRO debía entregar al municipio. En respuesta el Departamento Administrativo de Planeación Municipal, en oficio No. D.T.D.U. OF. 1236 de fecha 23 de agosto de 2010, indicó que no era posible recibir las áreas ya que las cesiones aprobadas en el plan de implementación conforme a la Resolución No. 041 de 2005, no se ajustan a la naturaleza, ni la destinación que le asignó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio, además señala que su destinación para equipamiento urbano no permite someterlas al régimen de propiedad horizontal, situación que le fue informada a la constructora.

Mediante Oficio COD 1410 CFU-0455-211 de 30 de agosto de 2010, la Secretaría de Control Físico le informó a la CONSTRUCTORA LLANOCENTRO LTDA que no era viable la entrega de las áreas de cesión.

- El 3 de septiembre de 2010 la constructora Llano Centro LTDA mediante memorial dirigido al Departamento Administrativo de Planeación Municipal, dice hacer entrega de áreas de cesión tipo A y Tipo B del Proyecto Centro Comercial, Hotel y Centro de Convenciones Llanocentro.
- El CENTRO COMERCIAL LLANO CENTRO presentó ante la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio, solicitud de Licencia de Construcción en las modalidades de modificación y ampliación, frente a la cual la Curaduría hizo unas observaciones de carácter técnico, estructural, urbanístico y jurídico

para que en el término de 30 días se corrigieran. Al no haberse dado respuesta a los requerimientos, se declaró desistida la solicitud mediante Resolución No. 50001-1-10-8122 de fecha 20 de mayo de 2011.

- La CONSTRUCTORA LLANOCENTRO LTDA mediante Acta No 0000044 de la Junta de Socios, aditada el 30 de septiembre de 2011, e inscrita el 13 de octubre de 2011 bajo el No 00038618 del libro IX, cambió su denominación a CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S.
- Que el Secretario de Control Físico mediante Oficio radicado No 1485 de fecha 3 de julio de 2012, solicitó concepto al Departamento Administrativo de Planeación Municipal para establecer las obligaciones urbanísticas y estado de cumplimiento de las mismas por parte de la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S., y en respuesta informa que al revisar el expediente se encontró la Resolución No. 041 del 20 de mayo de 2005 *"por medio de la cual se adoptó el plan de implementación del CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO"* y su modificación parcial, realizada mediante Resolución No. 056 del 23 de junio de 2005. Planeación Municipal informó además que en la carpeta de Resolución de la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano se encontró una copia simple de la Resolución No 056 de 23 de junio de 2005, en la que se modifica parcialmente la Resolución No 041 A de fecha 20 de mayo de 2005, y un ejemplar original en la que se modifica la Resolución No 047 de 21 de julio de 2004, advirtiéndose la existencia de dos actos administrativos con el mismo número y fecha de expedición, pero de contenido diferente.
- Que ante los graves hallazgos encontrados se hizo un estudio de fondo al Plan de implementación CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO que fuera aprobado por la Resolución No. 041 A de 2005, en el que se encontraron falencias, irregularidades y presuntas ilicitudes que fueron comunicadas a través del oficio 1314 del 2012 a la Secretaría de Control Físico, indicándose que la citada resolución no se ajustaba al ordenamiento jurídico.

- En la Resolución No 041 A de 20 de mayo de 2005 se estableció que en caso de no darse respuesta a la solicitud de aprobación de los diseños de la intervención al espacio público, daría lugar a la aplicación del silencio administrativo positivo, lo que afirma el actor contraría las disposiciones legales por cuanto dicha facultad estaría asignada exclusivamente al legislador.
- Que se inició actuación administrativa de revocatoria directa parcial de la Resolución No. 041 A de mayo 20 de 2005 y revocatoria directa de la Resolución No. 056 del 23 de junio de 2005.
- Que el 27 de agosto de 2012 se informó a La Constructora la iniciación de actuación administrativa, solicitándole consentimiento para revocar las anteriores resoluciones conforme a lo previsto en el artículo 35 del CPACA.
- La CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. mediante escrito radicado No 22032 de 10 de septiembre de 2012, negó su autorización para revocar la Resolución 041A de 20 de mayo de 2005 y Resolución 056 de 23 de junio de 2005.

4.2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El fundamento de derecho anunciado en la demanda hace referencia a la Constitución Política (artículo 88), Ley 388 de 1997, Plan de Ordenamiento Territorial, y el artículo 4 de la Ley 472 de 1998, literales b), e), d) y m).

4.2.4. TRÁMITE

Este proceso fue fallado en primera instancia por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio, instancia que negó las pretensiones de la demanda.

4.2.5 POSICIÓN DE LA PERSONA JURÍDICA DEMANDADA -CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S.

En la contestación de la demanda, se opone a las pretensiones de la misma proponiendo como excepciones:

Falta de legitimación por pasiva: por considerar que las Resoluciones No. 041 A del 2005 y 056 de 2005 fueron expedidas por la Administración Municipal, y es ésta quien debe ser llamada a responder por la vulneración de los derechos colectivos invocados. Para confirmar su argumento alude que la Secretaría de Planeación Municipal inició el proceso de revocatoria directa contra dichos actos administrativos, y al no contar con el consentimiento de la Sociedad, no le quedó alternativa diferente a la de acudir al proceso de nulidad simple. Señala que la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. siempre ha actuado conforme a derecho, amparada en actos administrativos que gozan de validez, tales como la licencia de construcción concedida por el Curador Primero de Villavicencio, y es con base en ellos que se llevó a cabo la cuantiosa inversión e implantación del Centro Comercial.

Violación del debido proceso y al principio de confianza legítima y buena fe: Por considerar que las Resoluciones 041A y 056 de 2005 fueron expedidas por la Administración Municipal que hoy pretende desconocerlos a través de acción popular, cuando lo procedente sería iniciar la respectiva acción de nulidad, si es que a su criterio tales actos son atentatorios del ordenamiento jurídico nacional. Al efecto indica que resulta indispensable que la Administración Pública y las autoridades tengan coherencia en sus actuaciones administrativas a fin de crear un ambiente jurídico y social en el que la seguridad jurídica, la buena fe y la igualdad sean una garantía para todos los ciudadanos, y resalta que en supuestos de revocaciones de los actos, sobrevenidas en el tiempo y justificadas en el interés público o causas imprevistas, se deben compensar al interesado los perjuicios sufridos como consecuencia de su confianza en la validez del acto administrativo.

4.2.6. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio en sentencia del 24 de febrero de 2015, consideró que la sociedad demandada es un ente de carácter privado que no desempeña funciones públicas, y que para el caso concreto, no se encuentra probada la vulneración de los derechos colectivos enunciados en la demanda, ni que la sociedad demandada haya generado los actos administrativos por los cuales se acudió a la acción constitucional. Tampoco se demostró la existencia de intereses subjetivos orientados a fines particulares, personales, o que se hubiesen alejado de la finalidad del servicio público.

Que el simple hecho de haber encontrado inconsistencias e irregularidades en la expedición de tales resoluciones, no implica necesariamente la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa pues se requiere además que de la misma conducta trasgresora pueda predicarse la antijuridicidad como la intención manifiesta de vulnerar los deberes en desarrollo de la función pública, elemento que no fue probado por el actor popular atribuyendo ahora a un particular actuaciones inmorales que partieron de la misma administración. Señaló que no se encontró demostrado que la SOCIEDAD CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. haya actuado apartada de la legalidad y con el claro propósito de satisfacer intereses personales, o con mala fe, temeridad, deshonestidad o corrupción en su actuación.

Que no se puede pretender el estudio de legalidad de las Resoluciones No. 041 A y 056 de 2005, por vicios en su expedición a través de la presente acción popular pues le corresponde al juez ordinario el análisis de su validez, y al no existir elementos de convicción que confirmaran el dicho del actor popular, no es posible endilgar al particular demandado la vulneración del espacio público invocado, pues su actuación se ajustó a los lineamientos dispuestos por el mismo municipio.

Tampoco encontró vulnerado el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollo urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, indicando que el proyecto de construcción del CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO corresponde a los estudios y permisos otorgados por

la misma Administración a través de los actos administrativos cuyos efectos no han desaparecido del ordenamiento jurídico, y cuyo análisis frente a la existencia de una eventual desviación de poder o falsa motivación, atañen al Juez Contencioso Administrativo, pues en el curso del proceso no existió mérito para otorgar la suspensión de los mismos, ni se acreditó un daño contingente.

4.2.7. LA APELACIÓN.

El Actor Popular:

Afirma que la decisión de primera instancia no valoró la totalidad del material probatorio allegado con la demanda, y se duele de la manifestación que hiciera el juzgador cuando estimó que en los alegatos de conclusión el Municipio de Villavicencio reiteró lo expuesto en la demanda, pues contrario a ello considera que en sus alegatos se hizo un minucioso estudio de las pruebas allegadas al expediente con el fin de demostrar la vulneración de los derechos colectivos por parte de la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S.

En el recurso de apelación, la demandante manifiesta que si bien es cierto que la demanda se dirigió contra una entidad de carácter privado, que no cumple funciones públicas, también lo es que conforme al artículo 9 de la Ley 472 de 1998, la acción popular procede por amenaza de derechos e intereses colectivos, mismos que han sido vulnerados por la accionada.

Se dijo que más allá de la responsabilidad del Municipio de Villavicencio en el año 2005 al permitir que la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S presentara y ejecutara el plan de implantación para el Centro Comercial en contravía del Plan de Ordenamiento Territorial, con la acción popular promovida se pretende impedir que se evada la obligación de entregar las cesiones urbanísticas al espacio público.

Señala que a través del oficio D.T.D.U. OF 1236 del 23 de agosto de 2010 del Departamento Administrativo de Planeación Municipal se informó que las áreas de cesión que procuró entregar la constructora no se ajustaban a la naturaleza ni a

la destinación que le asignó el POT, toda vez que se pretenden localizar al interior de su dominio, trasgrediendo lo reglamentado frente al goce y disfrute del espacio público; siendo ilegal su ubicación, circunstancia que le fue comunicada al representante legal de la constructora mediante oficio No. COD 1410 CFU-0455-2010 del 30 de agosto del 2010 suscrito por el Secretario de Control Físico de la época.

Que efectuado el estudio del expediente para la expedición de la Resolución No. 041 A de 2005, se determinó que se vulnera el Plan de Ordenamiento Territorial debido a que no es posible reducir las áreas de cesión, ni aceptarlas dentro de una propiedad horizontal, como tampoco permitir la reducción de plazas de parqueo para las zonas de carga y descarga, por tanto, el permitir la entrega de las áreas de cesión en la terraza de la construcción y en las zonas internas de la propiedad horizontal como lo pretende la constructora, es ilegal, por contrariar el artículo 82 de la C.P., los artículos 5 y 6 de la Ley 9 de 1989, la Ley 388 de 1997, el Decreto 1504 de 1998, artículo 102, 260 del Decreto 353 de 2000, artículo 141 del Acuerdo No. 021 del 2002.

Que al dar inicio a la actuación administrativa de revocatoria parcial de la Resolución No. 041 de 2005 y revocatoria directa de la Resolución 056 del mismo año, se comunicó a la Constructora y a los terceros indeterminados, sin que fuese autorizada por la Constructora.

Finalmente indica que la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S., está vulnerando los derechos invocados pues le quita a la colectividad un área significativa para el goce del espacio público, interponiendo un interés particular sobre el beneficio colectivo, situación que el A-quo no valoró conforme a las pruebas existentes, motivos por los cuales solicita se revoque la decisión y en su lugar se acceda a las pretensiones de la demanda.

INTERVENCIÓN DE LA SOCIEDAD DE MEJORAS PÚBLICAS DE VILLAVICENCIO COMO COADYUVANTE EN LA ACCION POPULAR

En uso de las facultades que le otorga la Ley 388 de 1997 la Sociedad de Mejoras Públicas de Villavicencio a través de su representante legal intervino como coadyuvante de la acción popular en el trámite de segunda instancia, indicando que de conformidad con los artículos 94, 96, 97 y 128 del Plan de Ordenamiento Territorial y el párrafo primero del artículo 102 del Decreto 353 de 2000 se establece que las áreas de cesión están destinadas a zonas verdes y equipamientos de escala vecinal, local y zonal, parques y construcción de equipamientos que presten un servicio a la ciudadanía como por ejemplo centros de salud, centros de atención inmediata, escuelas, etc, y que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) no permite el recibo de elementos arquitectónicos tales como escaleras, rampas o terrazas como parte de áreas de cesión obligatoria

Señala que las áreas de cesión propuestas en el plan de implantación del CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, según la Resolución No. 041 A de mayo 20 de 2005 – *Escalera, rampas y terraza*- no corresponden a zonas verdes, ni suelo destinado a la construcción de equipamientos que le sirvan a la comunidad, pues corresponden a elementos arquitectónicos que hacen parte integral de la edificación del mismo Centro Comercial, que obedecen a condiciones mínimas de los recintos arquitectónicos para atender las actividades que en ellos se realiza y sobre los cuales se impusieron límites en cuanto al horario de uso (previamente acordado con el municipio), por cuanto están sometidas a la voluntad del sector privado y no pueden ser consideradas como bienes de uso público. Finalmente allega material fotográfico de las áreas de cesión tipo B que actualmente se observan en el CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO. (fol. 21-34 C- Segunda Instancia).

El anterior escrito fue presentado durante el trámite de segunda instancia, por tanto resulta ser extemporáneo toda vez que el artículo 24 de Ley 472 de 1998 establece que la coadyuvancia podrá hacerse antes de proferir fallo de primera instancia, por tanto no será valorada por la Sala.

4.6.3. CONSIDERACIONES

4.3.1 Legitimación

4.3.1.1 Por activa

El Municipio de Villavicencio está legitimado para actuar dentro del presente proceso, en defensa de los intereses colectivos presuntamente afectados, conforme al artículo 12-5 de la Ley 472 de 1998, encontrándose facultado para impetrar la acción constitucional.

4.3.1.2. Por pasiva

La CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. está legitimada para actuar dentro del presente litigio, por cuanto la presunta vulneración de los derechos colectivos deprecados por el demandante, proviene de actos de los que es destinataria la entidad demandada, y en consecuencia resultaría directamente afectada por las medidas que pudieren adoptarse para hacer cesar el agravio.

4.3.2 Problema jurídico

El problema por resolver, se contrae a establecer si existe amenaza o vulneración a los derechos colectivos previstos en los literales b), d), e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 y en ese orden, definir si se confirma o revoca la sentencia proferida en primera instancia que negó las pretensiones de la demanda popular.

El problema asociado, en caso de revocarse la decisión de primera instancia, radica en identificar qué tipo de órdenes deben proferirse para garantizar la protección efectiva de los derechos e intereses colectivos relacionados con el otorgamiento de áreas de cesión obligatoria y gratuita, especificando sus características y condiciones normativas, definiendo si las zonas ubicadas al interior de la propiedad horizontal y la terraza que integran el Centro Comercial Llano Centro, cumplen los requisitos para ser consideradas como suelo de cesión.

4.3.4. Respuesta al problema jurídico.

La Sala contesta el problema jurídico concluyendo que sí existe vulneración de los derechos e intereses colectivos y como consecuencia de ello, se revocará la sentencia de primera instancia para en su lugar decretar la tutela judicial efectiva de tales derechos e intereses colectivos, ordenando una serie medidas, por las razones jurídicas y fácticas que a continuación se expresan.

4.3.5. Marco jurídico de las acciones populares.

En relación con la regulación de la acción popular como el medio judicial idóneo para obtener del Estado, a través de una decisión judicial concreta de un juez de la República, una solución a un caso de posible vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos, es pertinente citar las principales disposiciones normativas que conforman el marco de este tipo de decisión, como es el caso del artículo 88 de la Constitución Política, el cual elevó a rango constitucional la acción popular, en los siguientes términos:

ART. 88.—La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.

Igualmente, debe anotarse que la institución procesal de la acción popular, en su condición de acción pública para defensa de derechos e intereses colectivos, ya había tenido desarrollo legal desde el siglo XIX con la expedición del Código Civil, estatuto que señala:

ARTICULO 1005. ACCIONES POPULARES O MUNICIPALES. La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrán en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público,

367 116

y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de una acción popular haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Posteriormente, en el tema de la reforma urbana, la Ley 9 de 1989 expresamente conjugó tanto el instrumento procesal de la acción con el objetivo de protección, consistente en la defensa del espacio público y el medio ambiente, así:

ARTICULO 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometiesen el interés público o la seguridad de los usuarios.

El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de "fraude a resolución judicial".

La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo; y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil. (Subrayas y negrilla del despacho)

En este mismo sentido, el Legislador en 1998 expide la Ley 472, con un mayor desarrollo normativo de la acción popular, complementada posteriormente por la Ley 1437 de 2011, que reitera la legitimación de cualquier persona para ejercer esta acción:

Artículo 144. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias

con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En conclusión, se puede enunciar que en Colombia existe un amplio compendio de normas que regulan la acción popular como herramienta idónea para pretender ante la Administración de Justicia, la protección de los derechos e intereses colectivos.

Visto lo anterior, corresponde analizar la premisa fáctica del presente caso.

4.3.6. Componente fáctico.

En primer lugar, se procede a analizar el componente fáctico demostrado en el proceso, esto es, los hechos debidamente acreditados por medios idóneos para llevar convicción al juzgador, entre los que se resaltan los siguientes, por su relevancia, debiendo decir que se analizaron y consideraron todos los medios de prueba que obran en el expediente, conforme a las reglas que rigen en materia de pruebas.

- En folios 38 a 53 obra copia auténtica de la Resolución No. 041 A del 20 de mayo del 2005 - "Por medio de la cual se adapta el Plan de Implantación para el Centro Comercial LlanoCentro de Villavicencio, y se autorizan y reglamentan unas intervenciones sobre espacio público", la cual señala lo siguiente:

"ARTICULO 5. CESIONES

Las cesiones al espacio público se establecerán con base en lo siguiente
(...)

CESIONES TIPO A: En la cantidad de 0.0667 m²/m² construidos proyectados del proyecto, los cuales pueden ser compensados con los 3410,63 m² del predio que se localizan sobre la avenida 40 y que no han sido afectados como lo señala el Artículo 37 de la Ley 9 de 1989.

El área sobrante -si la hay- a favor del proyecto CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, se podrá contabilizar dentro de las cesiones Tipo B.

CESIONES TIPO B: En la cantidad de 0,3334 m²/m² construidos proyectados del proyecto, los cuales pueden localizarse al interior del proyecto, en los diversos pisos que conforman el proyecto a excepción de los sótanos y sobre la terraza del CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, e incorporarlos al régimen de propiedad horizontal.

(...)

ARTÍCULO 9.- CERRAMIENTOS

No se permiten cerramientos sobre las zonas de uso público, como zonas de cesión, zonas verdes adicionales, controles ambientales, vías, ni en las áreas de antejardín”.

- Certificado de existencia y representación legal de la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. (fol. 34-37, C1).
- Copia auténtica de la Resolución No. 056 del 23 de junio del 2005, por medio de la cual se modifica parcialmente la Resolución No. 041 A del 20 de mayo del mismo año en cuanto a la dotación de cupos para el parqueadero. (fol. 55-56, C1).
- Copia auténtica del oficio No. CFU-413 del 10 de agosto de 2009 mediante el cual el Secretario de Control Físico y un profesional del Municipio de Villavicencio solicitan a la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano concepto de viabilidad de las áreas de cesión que se pretendía entregar del Centro Comercial (fol. 60). La anterior solicitud fue reiterada a través del oficio No. COD 1410 –CFU-0409-2010 del 5 de agosto de 2010 teniendo en cuenta que se tramitaba ante la Notaría Cuarta la constitución de silencio administrativo por no haber recibido la propuesta sobre las áreas de cesión que hicieron los representantes de LLANOCENTRO (Folio 61, C1).
- Copia auténtica del oficio No. COD 1410.CFU-0455-2010 de 30 de agosto de 2010, mediante el cual la Secretaría de Control Físico informa al representante legal de la Constructora Llano Centro la no viabilidad por su ubicación de las áreas de cesión destinadas al interior del Centro Comercial. (fol. 62, C1).

- Copia auténtica del escrito del 3 de septiembre de 2010 mediante el cual el Centro Comercial Llanocentro Constructora anuncia que hace entrega parcial de áreas de cesión tipo A y tipo B del proyecto Centro Comercial Hotel y Centro de convenciones Llano Centro (fol. 63-71, C1).
- Copia auténtica del oficio de 03 de julio del 2012 mediante el cual el Secretario de Control Físico solicitó a la Dirección de Desarrollo Urbano del municipio, concepto sobre las obligaciones urbanísticas de la Constructora Llano Centro (fol. 72, C1).
- Visible a folios 73-91 del Cuaderno No 1 se halla copia auténtica del informe de fecha 31 de julio del 2012 presentado por la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano del Municipio, mediante el cual se refiere a la localización de las áreas de cesión tipo B aprobadas a la Constructora, indicando lo siguiente:

"(...)

Evidentemente dicha apreciación es equivocada y contraria al plan de ordenamiento territorial toda vez que la naturaleza de los bienes entregados al municipio, mediante la exigencia de áreas de cesión, es pública, y los bienes ubicados dentro y sometidos a una propiedad horizontal, son de naturaleza netamente privada constituidos como zonas comunes. (...)

Señala igualmente frente al contenido de la Resolución No. 041 A del 2005, que esta no puede modificar lo establecido en el POT al especificar las áreas de cesión al interior del proyecto, en los distintos pisos que lo conforman en los siguientes términos:

"(...) este despacho advierte que esta disposición trasgrede lo determinado en el Plan de Ordenamiento Territorial, toda vez que la terraza o los corredores internos de los diferentes pisos, como elementos arquitectónicos no encuadran dentro del concepto de parque local o vecinal ni de equipamiento señalados por el POT en los numerales uno, dos y tres del artículo 258 del Decreto 353 de 2000, porque como se dijo en el numeral 3.2. MOTIVACION DE LA RESOLUCION No. 041 de 2005 de este informe, el parágrafo del artículo 258 ibídem solo es aplicable para planes parciales.

269 420

(...)"

- Copia autenticada del auto No. 001 del 15 de agosto de 2012, mediante el cual se da inicio de oficio la actuación administrativa de revocatoria parcial de la Resolución No. 41 A del 20 de mayo de 2005 y revocatoria directa de la Resolución No. 056 de 2005. (fol. 92-100, C1).
- Escrito mediante el cual la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. se pronuncia frente al auto No. 001 del 15 de agosto de 2012 que dispuso el inicio de revocatoria de las resoluciones citadas en precedencia (fol. 101-105, C1).
- Copia de la Resolución No. 2130 del 11 de octubre de 2005 mediante la cual la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio otorga licencia de construcción al proyecto denominado Centro Comercial Llanocentro (fol. 110-113, C1).
- Copia de la Resolución No. 0022 del 18 de septiembre de 2007 mediante el cual se conceden modificaciones a la Licencia Urbanística de Construcción No. 2130 (fol. 114-118 C1).
- Certificado de tradición matrícula de inmobiliaria No. 230-26702 del inmueble donde se construyó el Centro Comercial Llanocentro (fol. 119 a131, C1).
- A folios 114 - 118 del Cuaderno No 1 se encuentra Resolución No. 0022 del 18 de septiembre de 2007, por medio de la cual se aprueba solicitud de modificación de Licencia Urbanística de Construcción No. 2130, concedida mediante Resolución de 11 de octubre de 2005, visible a folios 256-260, del Cuaderno No 2).
- Copia auténtica de la Resolución No. 0029 del 1 de febrero de 2008 mediante la cual la Curaduría Urbana Primera concedió visto bueno al Régimen de Propiedad Horizontal para el sometimiento del Centro Comercial Llanocentro. (fol. 228-230, C2).

- Cópia auténtica de la Resolución No. 500001-1-09-0585 del 15 de marzo de 2010, por medio de la cual se aprueban planos para las modificaciones al Régimen de Propiedad Horizontal del Centro Comercial Llanocentro. (fol. 231, C-2).
- Planes de Implantación y Términos de Referencia Urbanísticos del proyecto Centro Comercial Llanocentro (fol. 273-409).
- Escritura Pública No. 934 de la Notaria 43 de Bogotá de compra venta del terreno donde se ubica el Centro Comercial. (fol. 1-14 Anexo 1)
- Cópia de la Escritura Pública No: 2913 de la Notaría Cuarta de Villavicencio, para la protocolización del Reglamento de Propiedad Horizontal (fol. 15-310 Anexo 1), la cual señala en el artículo 38 lo siguiente:

"(...) De acuerdo a la Resolución 041 A del 20 de mayo de 2005, por medio de la cual se adoptó el Plan de Implantación para el CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, reglamentó (sic) unas intervenciones sobre el espacio público al interior del proyecto, en los diversos pisos y sobre la terraza que conforman el CENTRO COMERCIAL, y obliga que éstos espacios sean incorporados al régimen de propiedad horizontal.

(...) El espacio público al interior del centro comercial de acuerdo a la resolución de implantación se encuentra catalogado como cesiones tipo B y harán parte del mobiliario del espacio público y como tal, pertenecen a la comunidad, cuyo representante legal es el Municipio de Villavicencio.

PARAGRAFO PRIMERO: Tendrán la calidad de espacio público solo los bienes indicados de manera expresa en el presente reglamento, los cuales se encuentran señalados como tales en los planos aprobados con la licencia de construcción.

PARAGRAFO SEGUNDO: El Consejo de Administración deberá definir con el Municipio de Villavicencio, la entrega del espacio público, así como su funcionamiento, reparaciones necesarias, salubridad y seguridad, precisando entre otras normas al respecto: 1. Fijación de horario para su uso 2. Mecanismo para la limpieza permanente del espacio público."

Así mismo el artículo 39 de la citada Escritura indica que los bienes que conforman el espacio público están integrados por:

- La rampa localizada sobre la avenida 40, en el costado nororiental del centro comercial con un área de 94,38 m².
 - Escalera peatonal ubicada en el costado sur oriental del centro comercial sobre la avenida 40 y parte del piso 1 al piso 4, con áreas del 83,62 m² en el primer piso, 52,21 en el segundo piso, 92,94 m² en el tercer piso y 140,45 m² en el cuarto piso; y
 - la terraza ubicada en el quinto piso con un área de 3.703,37 m², para un total de 4.166,97 m². (Subraya la Sala).
- Inspección Judicial llevada a cabo el 26 de noviembre del año en curso, en la cual se observan directamente las áreas de cesión obligatoria en el Centro Comercial Llano Centro. (DVD anexo al folio anverso 43 del Cuaderno de Segunda Instancia).
- Plano arquitectónico de la edificación allegado por el municipio donde se ubica el Centro Comercial Llanocentro (fol. 49 Cuaderno de Segunda Instancia).
- La Sociedad de Activos Especiales S.A.S. informó que mediante decisión del 15 de mayo de 2012 la Fiscalía 36 Especializada decretó como medida preventiva el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo sobre el total de las acciones de la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. y de los inmuebles que en ella se relacionan dentro del proceso 11735 E.D., y que mediante la Resolución del 24 de junio de 2013, la Fiscalía 2 Especializada dentro del proceso No. 10909 E.D., dispuso el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de los inmuebles allí relacionados, adicionándose esta última Resolución el 9 de julio de 2013 decretando las mismas medidas cautelares sobre los derechos fiduciarios de la sociedad CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S. en los fideicomisos Llanocentro Hotel y Llanocentro Uso Hotel cuya vocera es Acción Fiduciaria, y finalmente por medio de la resolución del 11 de julio de 2014 se inicia el proceso de extinción del derecho de dominio contra los bienes objeto

de medidas preventivas y otros más (fol. 121-122, Cuaderno de Segunda Instancia).

- La Fiduciaria Colmena comunicó que la sociedad CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S., transfirió a título de propiedad fiduciaria mediante Escritura Pública No. 2424 del 11 de abril de 2008 de la Notaría 6 del Circulo Notarial de Bogotá, los inmuebles, Local 1-001 con matrícula inmobiliaria No. 230-152224 y el Local (2-031 con matrícula inmobiliaria No. 230-152310 (fol.144-145, Cuaderno de Segunda Instancia).
- Acción Fiduciaria S.A. por su parte remitió un listado de bienes inmuebles del Centro Comercial Llanocentro, de los cuales es propietaria esa fiduciaria como vocera y administradora de los patrimonios autónomos, 1) Fideicomiso Llanocentro Locales y Oficinas, 2) Fideicomiso Llanocentro Coopropiedad , 3) Fideicomiso Llanocentro Hotel, y 3) Fideicomiso Llanocentro Parqueaderos (fol. 147-167, Cuaderno de Segunda Instancia).
- Fiduciaria Bogotá manifestó que el bien inmueble transferido al Fideicomiso Constructora Llano Centro, en virtud del Contrato de Fiducia Mercantil en Garantía 4-1-13973, cuyo fideicomitente era la Constructora Llano Centro Ltda., correspondió al Local Comercial No. 3-001 del Centro Comercial Llanocentro identificado con Matrícula Inmobiliaria No. 230-152328; empero, dicho fideicomiso mencionado fue liquidado ante la Superintendencia Financiera de Colombia el 26 de junio de 2013 (fol. 185-186, Cuaderno de Segunda Instancia).
- El apoderado del Municipio de Villavicencio allegó un disco compacto que contiene archivos con los certificados de libertad y tradición de 1.091 inmuebles que se encuentran ubicados en el Centro Comercial Llanocentro (fol. 200, Cuaderno de Segunda Instancia).

Con el anterior material probatorio se tienen como hechos probados que a través de la Resolución No. 041 A del 20 de mayo del 2005, el Departamento Administrativo de Planeación Municipal adoptó el Plan de Implantación para el proyecto Centro Comercial Llanocentro presentado por la Constructora

denominada en ese entonces Llanocentro Ltda., autorizando y reglamentando unas intervenciones sobre espacio público.

Así mismo consta que el citado proyecto contó con la respectiva licencia de construcción expedida por la Curaduría Urbana Primera de Villavicencio, según la Resolución No. 2130 del 11 de octubre de 2005 y sus respectivas modificaciones, y que al momento de cumplir la Constructora con su obligación de hacer entrega al Municipio de Villavicencio de las áreas de cesión obligatoria tipo B consistentes en corredores internos de los distintos pisos de la edificación y la terraza del centro comercial, conforme a lo previsto en el artículo 5 de la citada Resolución No. 041 A de 2005, el Municipio se niega a recibir las con fundamento en el concepto emitido por la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano municipal, el cual consideró como inadecuadas tales áreas por cuanto constitúan elementos arquitectónicos propios de la edificación y no se enmarcan dentro del concepto de parque local o vecinal ni de equipamiento conforme a lo dispuesto en el POT, contrariando el Decreto 353 de 2000 y demás normas relativas a la protección del espacio público.

De igual modo, está acreditado que el municipio de Villavicencio, a quien le compete preservar el espacio público y velar por su destinación al uso común, procuró dar cumplimiento a tales obligaciones procediendo al inicio de actuación administrativa de revocatoria directa de los actos administrativos que dieron origen a los hechos que fundamentan la demanda, sin que hubiese logrado dicho propósito por no haber otorgado su consentimiento expreso el titular de los derechos reconocido en dichos actos.

Finalmente, mediante dicha probanza también se tiene conocimiento que la sociedad Constructora Llano Centro S.A.S, transfirió a las Fiduciarias Colmena, Acción Fiduciaria y Fiduciaria Bogotá, bienes inmuebles del Centro Comercial Llanocentro, y que las Fiscalías 2 y 36 Especializadas, dentro de los procesos de extinción de dominio Nos. 11735 y 10909 (respectivamente), dispusieron el embargo, secuestro y suspensión del poder dispositivo de inmuebles del Centro

Comercial Llanocentro, incluso sobre los derechos fiduciarios de la sociedad Constructora Llano Centro S.A.S., de los que es vocera Acción Fiduciaria.

4.3.7. Componente jurídico de la decisión.

En segundo lugar, se aborda el componente jurídico así:

- De la procedencia de la acción popular cuando se discute el contenido de actos administrativos que amenazan o vulneran derechos colectivos.

De conformidad con el artículo 144 del C.P.A.C.A. no procede que el juez popular anule el contrato y los actos administrativos, sin perjuicio de que adopte las medidas necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos. La Corte Constitucional² se pronunció sobre la exequibilidad de la disposición anterior resaltando que, dado su carácter principal y preferencial, no puede subordinarse la procedencia de la acción popular al ejercicio de las acciones ordinarias y que el juicio de legalidad, orientado a la declaración de nulidad de los actos y contratos, no limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos. La Corte enfatizó que con la norma establecida en la Ley 1437 de 2011 el Juez de la acción popular conserva la facultad de adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos y se concilia la existencia simultánea de los dos medios judiciales para atacar la legalidad, en un caso para obtener la nulidad de un acto administrativo o de un contrato estatal, y en otro para lograr la protección de los derechos o intereses colectivos.

Al respecto el Consejo de Estado, ha sido enfático en señalar que la acción popular contra actos administrativos procede siempre que éstos amenacen o vulneren los derechos e intereses colectivos, y en esa medida el juez constitucional tiene la facultad de suspender la aplicación o ejecución del acto administrativo siempre que se acredite tal vulneración o amenaza³; empero, también ha señalado que no

² Corte Constitucional, Sentencia C-644 de 2011, ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Rafael E. Osteau Lafont Pianeta. Radicación número 70001-23-31-000-2003-00741-01(AP). Actor: Víctor José Hernández Mercado. Demandado: Consejo Superior de la Judicatura – Sala Administrativa.

es dable por medio de la acción popular ventilar un debate acerca de la legalidad de actos administrativos, pues el estudio que debe realizar el juez en ella se limita a precisar si hubo afectación de un derecho colectivo, mientras que la competencia para analizar la nulidad de dichos actos es de competencia exclusiva del juez contencioso administrativo⁴.

No obstante la existencia de impedimento legal para la declaratoria de nulidad de los actos administrativos, la jurisprudencia de la Corporación ha señalado que

"ello no es óbice para que cualquier persona pueda demandar la protección de los derechos e intereses colectivos cuando la conducta se concrete o provenga de esta clase de actos jurídicos, ni para que se pida al juez adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos"

De este modo, en aras de lograr la efectividad de los derechos colectivos el juez de acción popular está revestido de facultades tanto para juzgar la conducta de autoridades y de particulares sujetos a una regulación estatuida para la protección de determinados intereses de la colectividad, como para enjuiciar la compatibilidad misma de dicha reglamentación con los bienes e intereses colectivos que se busca amparar. Y en este último caso, sin adoptar decisiones anulatorias, competencia del juez contencioso administrativo ordinario, podrá ordenar las medidas que estime pertinentes para conjurar la situación de peligro o afectación de los derechos colectivos que se le plantea."⁵

En consecuencia, la acción popular procede para aquellos eventos en los cuales con la expedición o ejecución de actos administrativos se amenacen o vulneren derechos o intereses colectivos dada la protección prevalente de los mismos, siempre y cuando su finalidad esté encaminada a la protección de un derecho o interés de naturaleza colectiva, en la cual el Juez Constitucional hace un estudio de las normas superiores frente al derecho o interés presuntamente afectado, pudiendo solamente ordenar la suspensión de su ejecución o aplicación, ya que es

⁴ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. N° 25000-23-24-000-2005-00508-01(AP), 23 de junio de 2011, Bogotá, D.C., citado por CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, Rad. N° 52001-23-31-000-2010-00680-01(AP), 15 de agosto de 2013, Bogotá, D.C.; En el mismo sentido puede verse CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés, Rad. N° 25000-23-24-000-2010-00372-02(AP), 11 de febrero de 2016.

⁵ CONSEJO DE ESTADO, Sección Primera, M.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. N° 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP), 15 de mayo de 2014, Bogotá, D.C.

el juez ordinario quien define sobre su legalidad mediante la acción contencioso administrativa prevista con tal fin.

En ese orden de ideas, la Sala estima procedente dentro del presente caso el ejercicio de la presente acción consagrada en la Ley 472 de 1998, conforme a lo pretendido por el actor popular.

- De la protección constitucional y legal al espacio público.

El artículo 82 de la Constitución Política establece que, *"es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular."*

Por su parte el artículo 5 de la Ley 9 de 1989 define el espacio público así:

"...(...) 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 las 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, los necesarios 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 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" (Subrayas fuera del texto).

A su vez el artículo 6º de la misma Ley establece que:

*"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.
(...)"*

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."

Así mismo el Decreto 1504 de 1998, en el artículo 2 acoge la definición de espacio público, precisando que este comprende entre otros los siguientes elementos:

- 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."

En los términos del artículo 5°, ibídem, se relacionan como elementos constitutivos artificiales o contruidos del espacio público los siguientes:

"(...)

- b) Áreas articuladoras del espacio público y de encuentro, tales como: parques urbanos, zonas de cesión gratuita al municipio o distrito, plazas, plazoletas, escenarios deportivos, escenarios culturales y de espectáculos al aire libre:(...)."

Finalmente, el artículo 26⁶ de la norma citada, señala que los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil.

De otro lado, en virtud del artículo 58 de la Constitución Política corresponde al Estado intervenir en el uso del suelo para, entre otros fines, conseguir en el plano nacional y territorial el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y los beneficios del desarrollo. En virtud de este mandato fue expedida la Ley 388 de 1997, que vino a armonizar las disposiciones constitucionales de 1991 con el preexistente marco normativo sobre planes de desarrollo municipal contenido en

⁶ Artículo 26º.- (...) Los elementos constitutivos del Espacio Público y el Medio Ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse con la cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de los conductos que comprometen el interés público o la seguridad de los usuarios. (...)

la Ley 9 de 1989, y se erigieron como principios en la ordenación del territorio la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. La nueva norma estableció que el ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública y que en el ámbito municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales.

Tal función de ordenamiento territorial se ejerce mediante la acción urbanística, y, entre las actividades que comprende en virtud del numeral 3 del Artículo 8 de la Ley 388 de 1997, se encuentra la de establecer la zonificación y localización de las cesiones gratuitas obligatorias, que son aquellas que deben hacer los propietarios de inmuebles con destino al espacio público. Concretamente se establece:

"ARTICULO 37. ESPACIO PÚBLICO EN ACTUACIONES URBANÍSTICAS. Las reglamentaciones distritales o municipales determinarán, para las diferentes actuaciones urbanísticas, las cesiones gratuitas que los propietarios de inmuebles deben hacer con destino a vías locales, equipamientos colectivos y espacio público en general, y señalarán el régimen de permisos y licencias a que se deben someter así como las sanciones aplicables a los infractores a fin de garantizar el cumplimiento de estas obligaciones, todo ello de conformidad con lo dispuesto en el capítulo XI de esta ley."

Tenemos entonces que en ámbito local, el Municipio de Villavicencio ha establecido el Plan de Ordenamiento Territorial a través del Decreto 353 del 2000⁷ -modificado por el Acuerdo No. 021 de 2002-⁸, acto que hace referencia a las áreas de cesión en actuaciones urbanísticas así:

⁷ ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO. Decreto 353 de 2000. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio. Disponible en internet: <http://curaduria1villavicencio.com.co/normatividad/Decreto%20353%20De%202000.pdf> [citado el 21 de febrero de 2017].

774 30

"Cesiones en Actuación Urbanística de Edificación. Toda actuación urbanística de edificación sobre predios urbanizados no edificados, o sobre predios edificados en las que la nueva intervención genere un mayor aprovechamiento, contribuirá a la generación de espacio público efectivo y equipamientos, mediante cesiones tipo A y B, en proporción a los metros cuadrados edificados adicionales generados por el mayor aprovechamiento. Se tendrá en cuenta si, en la reglamentación de la urbanización, están previstos los mayores aprovechamientos posibles mediante índices de aprovechamiento con transferencia de derechos. El mayor aprovechamiento se calculará de la siguiente forma: 1. Si la urbanización tiene reglamentación específica, el mayor aprovechamiento de cada predio se calculará basados en los índices definidos en la reglamentación 2. Si la urbanización no tiene reglamentación, cualquier mayor aprovechamiento deberá estar autorizado mediante la expedición previa de las correspondientes normas urbanísticas específicas, contempladas en un decreto reglamentario a través del Departamento Administrativo de Planeación Municipal".

La misma normatividad, en su artículo 96 establece que las cesiones en actuaciones urbanísticas en el Municipio de Villavicencio se clasifican en:

- "1. Cesión para la complementación del equipamiento público colectivo zonal, que recibe el nombre de Cesión tipo A.*
- 2. Cesión para la conformación del equipamiento público colectivo local y vecinal; la cual recibe el nombre de Cesión tipo B.*
- 3. Cesión para la conformación de la red vial secundaria de uso público, y*
- 4. Cesión al municipio para la construcción de la infraestructura secundaria de Servicios Públicos del mismo proyecto.""*

Y el artículo 258 de la misma normatividad dispone:

"Distribución de las Cesiones Tipo B en Actuaciones Urbanísticas. Para efectos de la conformación del espacio público efectivo, las cesiones tipo B se distribuirán en globos, de la siguiente manera: 1. Un globo continuo correspondiente al 40% se destinará a parque de escala local, del cual hasta un 25% puede corresponder a área libre dura. 2. Un globo continuo correspondiente al 20 % se destinará a la construcción de edificaciones del equipamiento colectivo de escala local. 3. El 40% restante se podrá proveer hasta en diez globos continuos cuya área será equivalente a un mínimo del 4% cada uno, en relación de uno por cada unidad vecinal existente en el proyecto y se destinará a parques de escala vecinal.

Parágrafo. En el caso que la tipología de edificación definida en un Plan Parcial sea Condominio de uso residencial hasta un máximo del 40% del área de cesión tipo B correspondiente a cada localidad podrá ubicarse al interior del Condominio, siempre y cuando la escritura de propiedad del predio establezca la restricción expresa de

² CONCEJO MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO. Acuerdo No 021 de 2000. Por medio del cual se modifica el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio. Septiembre 4 de 2002. Disponible en internet: <http://www.curaduria2villavicencio.com/wp-content/uploads/acuerdo_021-02.pdf> [citado el 21 de febrero de 2017].

que dicha área, en ningún evento, podrá cambiar su destinación como área libre blanda equivalente al parque de escala vecinal. (...)" (el resaltado es nuestro).

Sobre la destinación de las áreas de cesión gratuita la Corte Constitucional⁹ ha dicho que constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que generan las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. En su consideración, se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público. Precisan que están destinadas a regular, con fundamento en el artículo 82 de la Constitución, la integración del espacio público y de los bienes colectivos de uso común y que comportan una carga a los propietarios que se enmarca dentro de la función social de la propiedad y su inherente función ecológica.

Por su parte, el Consejo de Estado¹⁰ ha establecido que los propietarios de terrenos al solicitar el permiso para urbanizar o edificar, y al aceptar las condiciones que exigen las autoridades competentes, se obligan a brindar como contraprestación las denominadas *cesiones gratuitas*, que se imponen en desarrollo de la función social urbanística de la propiedad, consagrada en el artículo 58 de la Carta, y en ejercicio del poder de intervención del Estado con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano que se impone en el artículo 334 constitucional, como también del artículo 82 que faculta a las entidades públicas para regular la utilización del suelo en defensa del interés común.

- De la protección al derecho colectivo a la Moralidad Administrativa

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-495. Magistrado Ponente Dr. Antonio Barrera Carbonell. Referencia: Expediente D-1968. Santafé de Bogotá D.C., septiembre 15 de 1998.

¹⁰ CONSEJO DE ESTADO. Sentencia del 27 de enero de 2011. Radicado número: 15001-23-31-000-2002-02582-01(AP). Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

Sobre los supuestos en que se amenaza o vulnera el derecho colectivo a la Moralidad Administrativa, el Consejo de Estado¹¹ ha señalado que es necesario que se pruebe la existencia de unos bienes jurídicos afectados, tales como la buena fe, la ética, la honestidad, la satisfacción del interés general, la negación de la corrupción, entre otros, indicando que se reconocerá la existencia de real afectación si se prueba la ocurrencia de una acción u omisión de quienes ejercen funciones administrativas con capacidad para producir la lesión a tales bienes jurídicos, por causa del desconocimiento de ciertos parámetros éticos y morales sobre los cuales los asociados asienten en su aplicación.

Igualmente, en la citada decisión se hace referencia a precisiones que ha realizado la Corte Constitucional al establecer que *"la moralidad administrativa no se predica únicamente del fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad"*.¹² También da cuenta de que tanto la jurisprudencia Constitucional como la proferida por la Jurisdicción Contencioso Administrativa, han reiterado que la vulneración a la moralidad administrativa supone generalmente el quebrantamiento del principio de legalidad, y que coincide con el propósito particular que desvía el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero, noción que, en su consideración, sin duda se acerca a la desviación de poder¹³.

¹¹ CONSEJO DE ESTADO- Sala de lo Contencioso Administrativo- Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Bogotá, D.C., 8 de junio de 2011. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Actor: Fernando García-Herreros Castañeda. Demandado: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y Contraloría General de la República.

¹² CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-046 de 1994. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz. Citado por CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Bogotá, D.C., 8 de junio de 2011.

¹³ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 26 de enero de 2005. Expediente AP-03113. Citado por CONSEJO DE ESTADO. Sección Tercera. Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Bogotá, D.C., 8 de junio de 2011.

La Sección Tercera de la misma Corporación en Sentencia de 18 de junio de 2008, con ponencia de la Consejera Ruth Stella Correa Palacio, manifestó:

"...la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (Art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley. Desde esta perspectiva, ha de considerarse como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente, al desarrollo de los fines que se buscan con las facultades concedidas al funcionario que lo ejecuta. Se advierte, por tanto, una estrecha vinculación entre este principio y la desviación de poder"¹⁴.

- De la protección al derecho colectivo del Patrimonio Público:

La noción de Patrimonio Público, constituye un valor constitucional toda vez que la Carta Política no recoge definición alguna del mismo, indicando en el artículo 63 que *"los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales, de grupos étnicos, las tierras de resguardos, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables imprescriptibles e inembargables"*.

Frente a la protección efectiva de este derecho colectivo el Consejo de Estado a través de sentencia del 29 de agosto del 2014¹⁵ se pronunció así:

"Ahora, en lo que toca con la defensa del patrimonio público, ha reiterado la jurisprudencia que el patrimonio público comprende todos los bienes, derechos y obligaciones que le pertenecen al Estado y su protección, a través de la acción popular, se orienta a garantizar una administración eficiente y responsable que debe acompañarse con la buena fe y la transparencia que exige la moralidad administrativa. Así lo ha señalado la Corporación —se destaca—: Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos,

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO. Sección Primera. Sentencia de 8 de junio de 2008. Actor: EMPOSUCRE en Liquidación. Radicación: 70001233100020030061801. Magistrado Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

¹⁵ Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00032-01(AP) —C.P. Stella Conto Díaz del Castillo Actor: JUAN CARLOS ORTIZ CRISTANCHO Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

276 134

en consecuencia, toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular. La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales. Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto"

Significa que estos bienes le pertenecen al Estado, quien ejerce su dominio eminente sobre todos los bienes que se encuentran dentro del territorio nacional y que no pertenezcan según las leyes y la Constitución a otra persona, dentro de los que se encuentran el suelo, el subsuelo, los mares y el espacio aéreo, entre otros, así como aquellos que integran el patrimonio cultural y arqueológico de la Nación.

135

Del Derecho Colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes

El Honorable Consejo de Estado¹⁶ en este punto ha señalado que se trata de un derecho e interés colectivo cuya vulneración implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo en los siguientes términos:

"Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4° de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial - bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población."

Así mismo señala que abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad conforme al artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, aun no expedida, 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.

4.3.8. El caso en concreto.

El Parágrafo Único del artículo 258 del Decreto 353 del 2000 -POT¹⁷ respecto de la distribución de las Cesiones Tipo B¹⁸ para la conformación del espacio público

¹⁶ CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

¹⁷ ALCALDE MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO. Decreto 353 de 2000. Por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio. Disponible en: <http://curaduria1villavicencio.com.co/normatividad/Decreto%20353%20De%202000.pdf> [citado el 21 de febrero de 2017].

efectivo en actuaciones Urbanísticas expresa la forma y porcentajes para la distribución de tales áreas indicando lo siguiente:

"En el caso que la tipología de edificación definida en un Plan Parcial sea Condominio de uso residencial hasta un máximo del 40% del área de cesión tipo B correspondiente a cada localidad podrá ubicarse al interior del Condominio, siempre y cuando la escritura de propiedad del predio establezca la restricción expresa de que dicha área, en ningún evento, podrá cambiar su destinación como área libre blanda equivalente al parque de escala vecinal. (...)" (El énfasis es nuestro).

Dentro de las motivaciones de la Resolución 041 A del 20 de mayo del 2005 para adoptar el plan de implantación para el CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, se analizó el contenido particular del citado párrafo, bajo el cual la administración concluyó que dentro del alcance de esta norma que permite la posibilidad de incorporar parte de las cesiones tipo B al interior de un condominio de *uso residencial* sujeto al régimen de propiedad horizontal, existía la posibilidad igualmente de localizar las cesiones TIPO B al interior de otros usos sometidos también al régimen de propiedad horizontal, como en los de *uso comercial*, en los que se presume una interacción más fuerte y constante entre las personas con el entorno inmediato al interior de las edificaciones, pues ese sería el sentido de los centros comerciales, el brindar a las personas espacios de recreación, locomoción y posibilidades lúdicas.

Por tales razones indicó que en el caso del CENTRO COMERCIAL LLANOCENTRO, las áreas de cesión ubicadas al interior del proyecto y en la totalidad de la terraza del mismo, proporcionaría un hábitat de "*gran confort urbanístico y paisajístico que permitirían el desarrollo de actividades lúdicas, locomoción interno, interacción o simplemente el tránsito*", facilitando la interconexión del peatón con el ambiente externo, ofreciendo mejores condiciones de habitabilidad y seguridad a los ciudadanos.

Al inspeccionar directamente las áreas de cesión destinadas para espacio público en el Centro Comercial, se observa la forma en que están distribuidas, de lo cual se destaca lo siguiente:

- **Primer Piso:** Es el área que coincide con la entrada número 3 de edificio, integrada por las escaleras de acceso al Centro Comercial ubicadas en el costado nororiental, una rampa externa al costado izquierdo de la entrada, y hacia el costado sur, una rampa interna en forma de caracol donde se inicia el acceso a los demás pisos, en cuya entrada se observó una puerta en vidrio que al momento de la diligencia de inspección se encontraba abierta y en cuyo recorrido se advierte que hasta la mitad de la rampa es espacio público, y la otra mitad que permite el acceso al piso 2 constituye espacio común.

También se ubica como zona de cesión en este nivel un área localizada en el costado sur de la edificación, que coincide con la misma área de acceso o entrada No. 1 del Centro Comercial.

- **Segundo Piso:** Lo constituye la misma rampa interna en forma de caracol, con indicación de espacio público hasta la mitad de la misma, y área común en la otra mitad, en la cual también se advierte en su entrada la presencia de una puerta en vidrio que al momento de la diligencia se encontraba abierta.

- **Piso Tercero:** conformada por la continuación de la misma rampa interna en forma de caracol correspondiendo a espacio público hasta la mitad y la otra mitad a zona común, la cual conduce finalmente a una puerta de acceso a un bar privado que al momento de la diligencia se encontraba cerrada.

- **Pisos Cuarto y Quinto:** Se advierte que no fue posible acceder al cuarto piso a través de la rampa interna mencionada debido a la puerta cerrada del establecimiento de comercio (bar) ubicado en el tercer piso, siendo necesario devolverse al interior del Centro Comercial y atravesar el piso tercero casi en su totalidad para ingresar por unas escaleras internas en forma de caracol

ubicadas en el costado nororiental del edificio, las cuales dan acceso al piso cuarto y al piso quinto que conforma finalmente la terraza del edificio.

- Quinto Piso: Conformada por toda el área de la terraza, en cuyo acceso se advirtió una puerta pequeña en reja y malla de color blanco, con tres candados puestos que fueron fácilmente abiertos. Esta área está destinada como área de uso público a excepción de las áreas que implican una entrada de luz con cubierta y ventilación del edificio.

En este sector se destacó la presencia de ruidos fuertes y sonidos de un sinnúmero de elementos como grandes máquinas, motores, equipos y chimeneas que se conectan con la terraza y hacen parte de la arquitectura de la edificación, así como la presencia de cableado, canales y tubos metálicos en el piso el cual en gran parte está en material impermeabilizante.

Se evidenció igualmente que en el plano arquitectónico se tiene proyectada la construcción de la rampa en caracol desde el primer al quinto piso para dar continuidad en el acceso igualmente hacia la terraza, y que al verificar la existencia de la misma en sentido descendente se encontró que este segmento de rampa no fue construido, pues en su lugar existen unas escaleras que conducen a un gimnasio y finalmente al mismo bar ubicado en el piso tercero en donde igualmente se encontró una puerta en vidrio que al momento de la diligencia se encuentra cerrada, por lo que se facilitó el acceso a través de las llaves que suministró un vigilante del Centro Comercial.

Es importante destacar también que durante el desarrollo de la diligencia no se advirtió la presencia de público en las áreas inspeccionadas que demostrara su uso al servicio de la colectividad de manera eficiente, salvo en aquellas que coinciden con las entradas propias del Centro Comercial.

En efecto, la Resolución No. 41 A del 20 de mayo del 2005 al disponer en el artículo 5º que las áreas de cesiones tipo B en la cantidad de 0,3334 m²/m² construidos, podían ser ubicadas al interior del proyecto en los diversos pisos que

lo conforman y sobre la terraza de la construcción e incorporarlas al régimen de propiedad horizontal, evidentemente es un acto que transgrede lo consagrado en el artículo 82 de la Carta Política, a través del cual se establece la necesaria protección de la integridad del espacio público por su destinación al uso común, pues como bien lo precisó el informe técnico de fecha 31 de julio del 2012 de la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano del Municipio, y lo corroborado directamente en la inspección judicial practicada; tales áreas no pueden ser consideradas como elementos artificiales e integradoras del espacio público, ni pueden ser del dominio de particulares para su uso individual en desmedro del interés general, debido a que la ubicación dispuesta para dichas áreas al interior del mismo Centro Comercial transforman por completo su naturaleza y destinación al uso público, por tanto, constituye una flagrante vulneración a los derechos colectivos de la comunidad y contravía evidentemente las disposiciones generales que reglamentaban la protección del espacio público al momento de su expedición.

Aquellas zonas que la Constructora destina como de cesión obligatoria para uso público, consistentes en la escaleras de acceso al edificio (entrada No. 3), rampa externa del costado nororiental, rampa interna en forma de caracol del costado sur oriental del primer al tercer piso, área de entrada No. 1 del costado sur y la terraza ubicada en el quinto piso del Centro Comercial, en realidad son bienes que hacen parte de la propia arquitectura de la edificación que constituyen zonas comunes para su acceso, al igual que los mismos ascensores, escaleras eléctricas y otro tipo de escaleras, los cuales permiten idénticamente el tránsito de los visitantes del lugar en su interior, como ocurre en la mayoría de edificaciones de gran afluencia como hospitales, clínicas y demás construcciones.

Además, como se desprende de la inspección realizada sobre tales áreas, particularmente en la que corresponde a la terraza, se tiene claro que no se tiene acceso directo a ella pues para ingresar allí es necesario atravesar toda la edificación encontrándose además aislada por una puerta enrejada, con malla y candados, sobre la cual no es posible el tránsito libre y cómodo, de manera que no es viable predicar bajo tales circunstancias que en este espacio se ofrezcan

mejores condiciones a la calidad de vida de los habitantes, cuando lo que ocurre contrariamente es que existen grandes equipos y maquinaria que requiere el edificio para su adecuado funcionamiento, pero que constituyen verdaderos obstáculos para el goce y disfrute como espacio público, pues generan niveles sonoros no deseados que notoriamente, lejos de hacer agradable la presencia de los usuarios del espacio, provocan perturbación, aunado a los riesgos que tales elementos representan para la vida y seguridad de las personas que allí pudiesen concurrir.

Desde luego que no es suficiente predicar que esas áreas son de naturaleza pública ni resulta legítimo calificarlas como tales, pues el hecho de que toda persona pueda entrar a dichos espacios, no las convierte en áreas de cesión obligatoria con fines de uso público, cuando al combinarse con las zonas de acceso a espacios privados resultan finalmente ser comunes solo a los propietarios de los locales que lo integran, conforme a las reglas de propiedad horizontal, pues al estar ajustadas de manera englobada dentro de la misma estructura solo permiten el uso para acceder a los diferentes niveles al interior de sus mismos espacios privados, impidiendo que el resto de la comunidad goce plenamente de esos lugares para convertirlo en un derecho exclusivo de quienes acuden allí en busca de los servicios que se ofrecen, lo cual pone de presente de manera inequívoca la vulneración del derecho colectivo al goce del espacio público, previsto en el literal d) y del derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes previsto en el literal m), del artículo 4° de la Ley 472 de 1998.

Significa que bajo la Resolución No. 041 A de 2005 la Administración ha permitido la apropiación por parte de particulares, de áreas de cesión en el ámbito de acción perteneciente a todos los habitantes, restringiendo así su destinación pública, debido a que en aquellas áreas de la rampa que sirve de acceso a los distintos niveles se evidenció la presencia de puertas que sin duda impedirán el paso en caso de encontrarse cerradas, aunado al hecho de que sobre las mismas igualmente se facultó al Consejo de Administración del Centro Comercial

Llanocentro para acordar con el Municipio de Villavicencio un horario para su uso, cuando lo ideal es que se pueda acceder siempre a ellas sin restricción alguna para el efectivo deleite de la colectividad.

En estas circunstancias, se está excluyendo al resto de la población de acceder a dichos espacios no solo por fuera del horario permitido sino impidiendo el ingreso al momento de que las puertas existentes se encuentren cerradas por voluntad de los administradores del Centro Comercial, creando privilegios en favor de los particulares, y en detrimento del interés general prevalente, de manera que al desconocer el principio de legalidad en desarrollo de la función pública, que riñe con los principios de la función administrativa previstos en el artículo 209 de la Constitución Política y el artículo 3 de la Ley 489 de 1998, se produce la afectación real al interés general en favor de particulares y por ende la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa consagrado en el literal b) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, pues se da un alcance y aplicación al Parágrafo Único del artículo 258 del Decreto 353 de 2000, por fuera del ordenamiento jurídico previsto para la ubicación de tales espacios o cesiones tipo B destinados a la conformación del espacio público, los cuales legalmente están establecidos para usos residenciales sujetos al régimen de propiedad horizontal, y no para usos comerciales conforme a las disposiciones urbanísticas citadas con precedencia.

La Sala considera que con el material probatorio recaudado se encuentra acreditado que se está vulnerando el derecho colectivo al patrimonio público consagrado en el literal e) del numeral 4 de la Ley 472 de 1998, toda vez que las áreas de cesión obligatoria son bienes públicos que deben incorporarse al patrimonio municipal con ocasión de la actividad urbanística en los términos de la Sentencia C-495 del 15 de septiembre de 1998 previamente citada, evidenciando que desde la materialización del proyecto urbanístico se ha privado a la entidad territorial de recibir y administrar dichas áreas, así como el ejercicio de los derechos y obligaciones que le impone el título de propiedad sobre estos bienes, propiciando con ello el dominio privado cuyo uso le corresponde a toda la comunidad, aunado al hecho de que la rampa de acceso que se tenía proyectada en planos para acceder inclusive hasta el piso quinto donde se ubica la terraza,

~~180~~
142

finalmente no fue construida en su totalidad como se pudo verificar en la inspección judicial, de manera que las cantidades de áreas a ceder resultan ser inferiores materialmente a las anunciadas en planos.

• MEDIDAS DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS VULNERADOS

En este orden de ideas, al margen del juicio de legalidad-nulidad, tras el estudio constitucional realizado la Sala considera que la Resolución No. 41 A del 2005 se aparta del ordenamiento jurídico protector y regulador del espacio público, el urbanismo y la construcción, conllevando a la vulneración de los derechos e intereses colectivos contenidos en los numerales b, d, e y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Esta circunstancia obliga al Tribunal a adoptar todas las medidas que sean necesarias para que el acto administrativo se ajuste a los valores constitucionales protegidos por la moralidad administrativa. En consecuencia se ordenará la suspensión parcial definitiva del acto administrativo en cuanto a la aplicación del artículo 5, que describe las áreas de cesión obligatoria tipo B y todas las demás disposiciones que de cualquier manera hagan referencia a este aspecto.

Como corresponde en materia de acciones populares, una vez acreditada la vulneración a los derechos e intereses colectivos tutelados por la Constitución o por la Ley, es procedente establecer la que ha denominado el Consejo de Estado, reacción jurídica necesaria frente a la lesión¹⁹, de manera que al tratarse de áreas construidas que integran en parte la edificación del Centro Comercial Llanocentro, no resultaría conveniente ordenar la demolición de las mismas, toda vez que no ofrece solución definitiva encaminada al resarcimiento de los derechos e intereses colectivos vulnerados, afectando sin duda alguna la estabilidad de la edificación y creando riesgo o peligro inminente a la comunidad.

¹⁹ COLOMBIA: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 06 de marzo de 2013. Consejero ponente: Dr. ENRIQUE GIL BOTERO. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-00051-01(AP) Actor: NORBERTO GARI GARCÍA; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS.

143

En consecuencia, en atención a que la mejor opción no consiste en ordenar la liberación de una parte del suelo, por las razones expuestas, resulta posible, acudiendo a la normatividad vigente, ordenar a la Constructora Llano Centro S.A.S., repare en dinero o en otro inmueble a título de compensación del daño causado a los derechos colectivos e intereses amparados, en los términos del artículo 50²⁰ de Decreto 564 del 2006.

Por tanto, se hace necesario establecer el área exacta o determinada de las zonas destinadas a cesión gratuita que debía entregar la Constructora Llano Centro S.A.S. conforme a la normatividad vigente. En efecto el plan de implantación del proyecto del Centro Comercial que presentó en su momento la Constructora propuso la construcción de áreas de cesión tipo B en una extensión de 13.260,6 m²²¹, los cuales debían ser distribuidos conforme al artículo 258 del P.O.T., sin embargo, la Administración Municipal determinó que el monto sobre el cual se debían otorgar las áreas de cesión debían calcularse sobre la totalidad del área construida del proyecto conforme a lo solicitado en las respectivas licencias de construcción, de modo que si el área total construida correspondía a 59.145,48 metros cuadrados²², al multiplicarla por el coeficiente fijado en el P.O.T. para equipamiento local del 0,3334 m²/m² al proyecto del centro comercial le eran exigibles dichas áreas en la cantidad de 19.719 m²²³.

Acorde con lo anterior y pese a contar con el plano arquitectónico allegado por la misma Administración Municipal, la Sala considera que no es posible técnicamente determinar en este instante, la cantidad o área exacta del suelo que debía entregar la constructora, cuál fue la que se construyó finalmente para espacio

²⁰ El Decreto 564 del 2006, por medio de la cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas y otras disposiciones, señala en su artículo 50 que cuando las zonas de cesión presenten áreas inferiores a las mínimas exigidas, o cuando su ubicación sea inconveniente para el municipio o distrito, se podrán compensar en dinero o en otros inmuebles, en los términos que reglamente el Concejo municipal o distrital, previsiones que se deberán consignar en las respectivas licencias de urbanización. Igualmente dispone que si la compensación es en dinero, se destinará su valor para la adquisición de los predios requeridos para la conformación del sistema de espacio público, y si es en inmuebles, los mismos deberán estar destinados a la provisión de espacio público en los lugares apropiados, según lo determine el Plan de Ordenamiento Territorial o los instrumentos que lo desarrollen o complementen.

²¹ Fl. 347 C-2

²² Folios 396-397, C-2.

²³ Folios 80, C1.

público y si la misma corresponde a la cantidad mínima que le era exigible, en consecuencia, deberá el Municipio de Villavicencio con apoyo de profesionales del área de Planeación, calcular la cabida y área total de las zonas de cesión obligatoria del suelo que debieron ser entregadas y aquellas que efectivamente fueron construidas por la demandada, y si corresponden o no a una menor extensión de la cantidad de área mínima exigida por la normatividad aplicable.

Ahora, como se tiene conocimiento oficialmente que sobre la edificación del Centro Comercial existe una restricción jurídica debido a la acción de extinción de dominio que se adelanta, no es posible realizar compensación alguna en especie sobre suelo localizado en el mismo lugar en que se desarrolló la construcción de Llano Centro, pues evidentemente existe un medida judicial que impide de alguna manera garantizar la afectación que se produjo a los bienes de uso público, de modo que excepcionalmente se ordenará que la Constructora Llano Centro S.A.S., adquiera un terreno en zona diferente al terreno donde se ubica el Centro Comercial y sobre suelo habilitado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio con la misma extensión de la porción de área que debía ser entregada y que sea compatible con la destinación para la dotación de equipamiento colectivo local y vecinal, para que en él se construya, en un período de tiempo improrrogable y no superior a doce (12) meses, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad, el cual será administrado por el Municipio de Villavicencio, pero los costos de mantenimiento serán de cargo de la Constructora Llano Centro S.A.S., por un tiempo igual al que lleva edificado el Centro Comercial.

Empero, si se opta por la compensación en dinero como vía excepcional, este será pagado por la Constructora Llano Centro S.A.S. al Municipio de Villavicencio, Meta, en un plazo no mayor a tres (3) meses y en el equivalente al valor actual del área de terreno (suelo) que debió haber transferido la Constructora en su momento, acorde con el cálculo que haga el municipio de tales áreas, y teniendo como precio de referencia el valor del metro cuadrado de suelo en el sitio en que se desarrolló

el proyecto "Centro Comercial Llanocentro²⁴". Sobre el valor resultante deberá calcularse una tasa de rendimiento igual a la comercial como compensación a la no disponibilidad por parte del municipio, de la franja de terreno que debió haber recibido para los fines sociales previstos en la norma urbanística, como es, por ejemplo, la construcción de parques o bibliotecas públicas. En este caso, el municipio de Villavicencio deberá identificar un lote, en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, con características que cumplan condiciones de idoneidad para los fines previstos por las normas vigentes para las áreas de cesión obligatoria tipo B, para adquirirlo con el dinero pagado como compensación y sus intereses, conforme a las precisiones anteriormente expresadas.

En todo caso, el cálculo del área de suelo a transferir a título de cesión obligatoria gratuito, se hará conforme a cálculo que realice el Municipio de Villavicencio, en el término de tres (3) días siguientes a la ejecutoria de la presente sentencia, teniendo en consideración lo expuesto en este fallo. El documento contentivo de dicho cálculo, deberá ser allegado al expediente del presente proceso, como un acto propio de la ejecución de la sentencia y copia del mismo deberá ser entregado a la Constructora Llano Centro S.A.S. para que proceda en un término no mayor a quince (15) días contados a partir del vencimiento de los tres (3) primeros otorgados al Municipio, para cumplir con la compensación.

En razón a lo anterior, se revocará la sentencia de primera instancia y en su lugar se dispone amparar los derechos e intereses colectivos invocados.

COMITÉ DE VERIFICACIÓN

Conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se ordenará la conformación de un Comité para la verificación del cumplimiento de este fallo, el cual estará integrado por: a) el actor popular municipio de Villavicencio, representado para tal efecto.

²⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 95 del Decreto 353 de 2000, vigente a la fecha en que se aprobó el Plan Plan de Implantación para el Centro Comercial Llanocentro de Villavicencio, se autorizaron y reglamentaron unas intervenciones sobre espacio público.

146

por su Alcalde, quien podrá delegar en el Jefe Jurídico del Municipio; b) por el jefe de Planeación Municipal de Villavicencio; c) el Procurador Judicial I Administrativo destacado en este proceso en primera instancia; d) un delegado de la Defensoría del Pueblo, Regional Meta, específicamente asignado para este caso y e) un representante de la Constructora Llano Centro S.A.S, delegado por el representante legal especialmente para el caso. Este comité deberá rendir informe mensual al Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia, a través de su presidente que será el representante del Municipio de Villavicencio.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR la sentencia proferida el 24 de febrero de 2015 por el Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio.

En su lugar se dispone:

SEGUNDO: PROTEGER los derechos colectivos consagrados en los literales b), d) e) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, vulnerados por la CONSTRUCTORA LLANO CENTRO S.A.S., disponiendo la suspensión definitiva de los efectos de la Resolución 041 A en todo lo referente a la cesión Tipo B.

TERCERO: ORDENAR al municipio de Villavicencio, calcular la cabida y área total de las zonas de cesión obligatoria del suelo que debieron ser entregadas y aquellas que efectivamente fueron construidas por la Constructora Llano Centro S.A.S. Para cumplir esta obligación se le concede al Municipio el término de tres (3) días, contados a partir de la ejecutoria de la presente sentencia. El documento contentivo deberá ser allegado al presente proceso y remitido a la Constructora Llano Centro S.A.S., al finalizar este término, para que en un término no mayor a quince (15) días contados a partir del vencimiento de los tres (3) primeros otorgados al Municipio, proceda a cumplir con la compensación en especie o en dinero, conforme a la parte motiva de la presente decisión.

147

CUARTO: ORDENAR a la Constructora Llano Centro S.A.S., lo siguiente:

- a) Entregar al Municipio de Villavicencio, a título de compensación en especie y en el término no mayor a quince (15) días contados a partir del vencimiento de los tres (3) primeros días otorgados al Municipio, un terreno en zona diferente a aquél en el cual se ubica el Centro Comercial y sobre suelo habilitado por el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio con la misma extensión de la porción de área que debía ser entregada y que sea compatible con la destinación para la dotación de equipamiento colectivo local y vecinal, para que en él se construya, en un período de tiempo improrrogable y no superior a doce (12) meses, un parque destinado al uso y recreación de toda la comunidad, el cual será administrado por el municipio de Villavicencio, pero los costos de mantenimiento serán a cargo de la Constructora Llano Centro, por un tiempo igual al que lleva edificada la construcción del centro comercial.
- b) En caso de compensación en dinero, ordenar a la Constructora Llano Centro S.A.S., a pagar al Municipio de Villavicencio el equivalente al valor actual del área de terreno (suelo) que debió haber transferido la Constructora en su momento, acorde con el cálculo que realizará el municipio de Villavicencio, en un plazo no mayor a tres (3) meses. En este caso, el municipio de Villavicencio deberá identificar un lote, en un plazo no mayor a un (1) mes contado a partir de la ejecutoria de la presente sentencia, con características que cumplan condiciones de idoneidad para los fines previstos por las normas vigentes para las áreas de cesión obligatoria tipo B, para adquirirlo con el dinero pagado como compensación junto con los respectivos intereses, conforme a las precisiones expresadas en la parte motiva de la presente decisión.
- c) Pagar al municipio de Villavicencio a título de indemnización por el no disfrute de las áreas de cesión obligatoria en oportunidad y en las condiciones establecidas por la legislación vigente, el monto que resulte de calcular el interés comercial tomando como base el valor comercial inicial del área de suelo al momento en que debió haberse transferido y que no se hizo, en un plazo no mayor a tres (3) meses a partir de la ejecutoria de la presente

~~205~~ 148

decisión. Ese cálculo tendrá en cuenta como extremos temporales, la fecha en que debió haberse entregado el área de cesión Tipo B y la fecha de la presente sentencia.

QUINTO: ORDENAR la conformación de un Comité conforme al artículo 34 de la Ley 472 de 1998, para la verificación del cumplimiento de este fallo, el cual estará integrado por: a) el actor popular Municipio de Villavicencio, representado para tal efecto por su Alcalde, quien podrá delegar en el Jefe Jurídico del Municipio; b) por el Jefe de Planeación Municipal de Villavicencio; c) el Procurador Judicial Administrativo destacado en este proceso en primera instancia; d) un delegado de la Defensoría del Pueblo Regional Meta, específicamente asignado para este caso y e) un representante de la Constructora Llano Centro S.A.S, delegado por el representante legal especialmente para el caso. El comité deberá rendir informe mensual al Juzgado Cuarto Administrativo de Villavicencio sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia, a través de su presidente que será el representante del Municipio de Villavicencio.

SIXTO: REMITIR copia de la presente decisión ante la Defensoría del Pueblo-Registro Público de Acciones Populares y de Grupo, en cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

SÉPTIMO: ORDENAR En firme ésta decisión, vuelvan las presentes diligencias al despacho de origen.

LA PRESENTE SENTENCIA SE NOTIFICA EN ESTRADOS.

Se concede el uso de la palabra al Representante el Depositario de la Constructora Llanocentro, quien informa que de conformidad con el artículo 68 de la Ley 472 de 1998 en lo que no contraríe lo dispuesto en dicha norma, procede la aplicación de las disposiciones del Código de Procedimiento Civil. Con fundamento en ello anuncia que interpondrá las acciones contempladas en el artículo 25 del Código de Procedimiento Civil en contra de la decisión.

El Ministerio Público señala que respecto de la condena en costas impera un criterio meramente objetivo respecto de la parte vencida en el proceso, por lo que solicita de manera indirecta se considere la adición de la sentencia para referirse a la condena en costas en contra de la parte demandada.

Demandante:

Coadyuva la solicitud del Ministerio Público; solicitando se condene en costas a la parte demandada.

Se procede a suspender la diligencia siendo las 12:45 a.m. para integrar la Sala de Decisión y se convoca la reanudación a las 2:30 p.m. para resolver sobre la solicitud de la adición de la sentencia presentada por el Ministerio Público.

Siendo las 2:59 P.M. se constituye la Sala de Decisión No. 3 para dar continuación a la audiencia.

Se corre traslado al apoderado de la parte demandada de la solicitud del Ministerio Público.

Solicita se tenga en cuenta que la Sociedad Demandada se encuentra incurso en un proceso de extinción de dominio, sus bienes están incautados, no ejerce su objeto social y se encuentra en cesación de pagos, por lo que no se encuentra en condiciones de cumplir con las obligaciones impuestas en la sentencia e invoca la Sentencia T-216 de 2013.

SENTENCIA COMPLEMENTARIA

La Sala, ante la petición elevada por la Agente del Ministerio Público —y coadyuvada por el actor popular—, para que se adicione la decisión de segunda instancia para incluir la condena en costas a la demandada, encuentra que el Ministerio Público se encuentra legitimado para elevar la solicitud en garantía de la legalidad pues el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone que en el trámite de

las acciones populares resultan aplicables las normas del procedimiento civil relativas a las costas.

Se remite entonces al artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 (Código General del Proceso) que entre otras reglas, señala que en los procesos y en las actuaciones posteriores a aquellos en que haya controversia, cuando la sentencia de segunda instancia revoque totalmente la del inferior, la parte vencida será condenada a pagar las costas de ambas instancias (numeral 4).

Como quiera que la sentencia que se ha adoptado por ésta Sala se ajusta a tal precepto, se condenará en costas al demandado Constructora Llano Centro S.A.S., a pagar la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho. Las tarifas a aplicar son las que establece el Consejo Superior de la Judicatura en el Acuerdo 1887 del 2003 en su artículo 6 - 1.7, que señala que en las acciones populares en primera instancia se reconocerán hasta cuatro (4) salarios mínimos mensuales legales vigentes, y en segunda instancia hasta dos (2) salarios mínimos mensuales legales vigentes.

Por lo anterior y, de conformidad con lo señalado en el artículo 365-4 del C.G.P., se condenará a la parte demandada por las costas de primera y segunda instancia, fijándose como agencias en derecho cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: ADICIÓNENSE la Sentencia proferida por la Sala de Decisión No 3 del Tribunal Administrativo del Meta, en segunda instancia dentro de la Acción Popular interpuesta por el Municipio de Villavicencio en contra de la Constructora Llano Centro S.A.S., con radicado No. 50001 - 33 - 33 - 004 - 2014 - 00137- 01, un numeral octavo del siguiente tenor:

151

"OCTAVO: CONDÉNESE en costas a la entidad demandada, fijándose como agencias en derecho de primera y segunda instancia, cuatro (4) salarios mínimos legales mensuales vigentes".

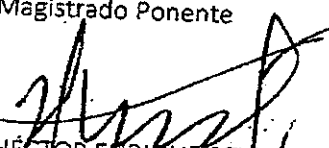
LA PRESENTE ADICIÓN A LA SENTENCIA SE NOTIFICA EN ESTRADOS.

El apoderado del Depositario de la Sociedad demandada solicita considerar que la entidad que representa por encontrarse en cesación de pagos, no podrá cumplir con el pago de la condena en costas prontamente.

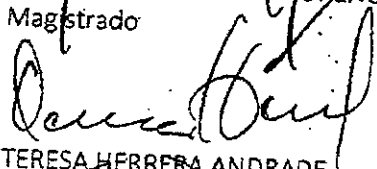
La Sala anuncia que la manifestación del apoderado de la demandada no constituye recurso y la decisión se ha adoptado tomando en consideración tal circunstancia.



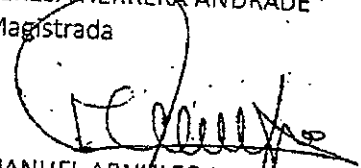
LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado Ponente



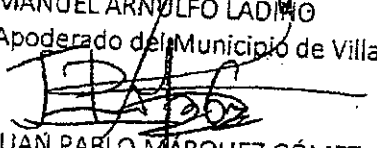
HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado



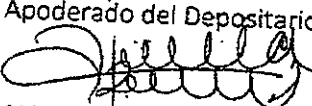
TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada



MANUEL ARNULFO LADINO
Apoderado del Municipio de Villavicencio



JUAN PABLO MARQUEZ GÓMEZ
Apoderado del Depositario



ALMA YELENA RAMÍREZ TELLO
Procuradora 49 Judicial II Administrativa