



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
CARRERA 20 No. 8-90 PISO 2 INTERIOR 2
TELEFAX 6356688

Yopal Casanare, veintitrés (23) de abril de dos mil quince (2015)

Referencia:	Radicación No. 85-001-3333-002-2014-00251-01
Acción:	CUMPLIMIENTO
Demandante:	NELSON FORERO MUÑOZ
Demandado:	INSTITUTO DE DESARROLLO URBANO Y RURAL; MUNICIPIO DE YOPAL – SECRETARÍA DE PLANEACIÓN
Asunto:	Perfil vial calle 26 entre carreras 24 y 25 del municipio de Yopal

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO

I. OBJETO

Procede este Tribunal a resolver el recurso de impugnación interpuesto por el municipio de Yopal contra la sentencia del 27 de marzo de 2015, a través de la cual el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal accedió a las pretensiones de la demanda.

II. ANTECEDENTES

1.- El ciudadano Nelson Forero Muñoz interpuso la acción de la referencia para que las entidades demandadas cumplieran el Plan de Ordenamiento Territorial, aprobados mediante Acuerdos 012 de 2007 y 024 de 2013.

En síntesis, los hechos en que fundamenta la petición son los siguientes:

- a. En el año 2008 decidió iniciar una construcción en un predio de su propiedad ubicado en la carrera 23 número 25-77; previamente a ello y para no incurrir en alguna infracción urbanística, remitió un derecho de petición a la Secretaría de Planeación en el cual solicitó que le indicara cuál era el perfil de la vía (calle 26 entre carrera 23 y 24). La respuesta de dicha entidad fue que esa vía tiene un ancho límite de 20 metros de acuerdo con lo establecido en los artículos 147 y 148 del PBOT de Yopal 2000-2010.
- b. En el año 2009, la comunidad del Barrio Floresta interpuso una acción popular para que fuera restituido el espacio público de la calle 26 entre carreras 23 y 24; el proceso fue fallado por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión, el cual inexplicablemente adujo que conforme con el concepto emitido por la Secretaría de Planeación Municipal el perfil de la vía era de 12 metros.
- c. En el año 2012 radicó un segundo derecho de petición ante la citada Secretaría, al que le correspondió el número 16296, y en su respuesta señaló que no existe un acto administrativo que autorice la modificación del perfil vial de la calle 26 entre carrera 23 y 24 de 20 a 12 metros.

- d. En diciembre de 2013 se aprobó el Plan de Ordenamiento Territorial mediante Acuerdo 024 de 2013, cuyo parágrafo 1 del artículo 30 señala que el perfil de esa calle es de 20 metros.
- e. Actualmente el ancho de la vía se encuentra reducido en 722.078 metros debido a una invasión por parte de las señoras María Gilma Torres Jerez y Berta Pérez de Romero, a razón de 8 metros de ancho en todo el largo de la vía desde la carrera 23 hasta la carrera 24.
- f. El IDURY pretende violar el POT pues viene adelantando obras de construcción de andenes en distintos sectores de la ciudad de Yopal entre ellas, la calle 23 y 24, lo que afectaría el perfil vial de 20 metros y lo dejaría de 12.
- g. En reiteradas oportunidades el IDURY se ha constituido en renuencia a cumplir el mandamiento jurídico, especialmente los artículos 50 y 51 del Acuerdo 012 de 2007 y el Acuerdo 024 de 2013.

2.- En el trámite del proceso se hicieron parte las señoras Gilma Torres y Bertha Pérez por tener interés directo en las resultas del proceso.

III.- LA SENTENCIA IMPUGNADA

El juez segundo administrativo del circuito de Yopal concluyó que el Acuerdo 024 del 19 de diciembre de 2013 *"Por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Yopal"* se encuentra plenamente vigente luego de analizar las posiciones de las partes, el marco normativo de la acción de cumplimiento y el material allegado oportunamente al proceso; así lo certificaron también la Oficina de Planeación y el presidente del Concejo Municipal; en él se estableció como perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24 **-20 metros-** y no 12 como se determinó en la sentencia proferida el 11 de abril de 2012 dentro de una acción popular radicada con el número 850013331001200920200 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión la cual se encuentra ejecutoriada.

Por esta razón acogió las pretensiones de la demanda y dispuso que:

- a. Dentro del término de 10 días, los representantes legales del municipio de Yopal y el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de la misma ciudad deberían efectuar las gestiones necesarias para garantizar el respeto por el perfil vial de la mencionada vía, el cual corresponde a 20 metros distribuidos en 8 metros de calzada, 3 de zona verde tanto al lado derecho como al izquierdo y 3 de andén a ambos lados.
- b. Las entidades demandadas deberán socializar la decisión con las demás autoridades competentes y con la comunidad que pudiese verse afectada y suspender toda clase de actuación administrativa y/o contractual que vaya en contravía con la decisión adoptada.

Expuso que dada la existencia del fallo judicial emitido dentro de la acción popular 2009-00202, la administración no se encuentra impedida para poder presentar el respectivo proyecto de adecuación y/o modificación del perfil vial ante el Concejo Municipal de Yopal, para que este determine lo de su competencia.

III. EL RECURSO

El municipio de Yopal interpuso recurso de apelación dentro del término legal argumentando en síntesis que el juez de primera instancia no realizó pronunciamiento frente a las excepciones propuestas, en contravía de lo dispuesto en el inciso segundo de los artículos 278 y 280 del C.G.P. En efecto:

- La sentencia se limitó a analizar el caso bajo la óptica del Plan de Ordenamiento Territorial vigente para el municipio de Yopal pero nada dijo frente a la improcedencia de la acción por pretender la aplicación de un acto administrativo que conduce a que el municipio incurra en gastos, si se tiene en cuenta que actualmente el ancho de la vía es de 12 metros y para poder obtener un perfil vial de 20 se requiere la adquisición de predios.
- Las órdenes dadas en la sentencia vulneran lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 393 de 1997 y lo señalado por el Consejo de Estado en la sentencia del 9 de junio de 2011 dentro del proceso radicado con el número 73000233100020110002901, es decir, que no es procedente la acción de cumplimiento porque la aplicación de las normas jurídicas del POT necesariamente conducen a que la entidad accionada incurra en gastos.
- Es claro que con la interposición de la acción se persigue la protección de derechos colectivos y esta no es la vía procesal idónea para el efecto, es decir, se configura la ineptitud de la demanda y este aspecto no fue tenido en cuenta en la sentencia.
- De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 0135 del 19 de julio de 2001 emanado de la Alcaldía Municipal de Yopal, todo lo relacionado con la recuperación y mantenimiento del espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión obligatorias para las vías es competencia del IDURY, el cual es un establecimiento público con personería jurídica, por lo que el municipio de Yopal no tiene legitimación en la causa.

Por último destacó que el perfil vial contemplado para la vía objeto de la acción no es una obligación de hacer de carácter inmediato, en virtud de la cual con la entrada en vigencia del POT deban adquirirse todos los inmuebles necesarios para que se cumpla, sino que se trata de una proyección que se materializa a medida que se vaya realizando el desarrollo del municipio, por lo que contrario a lo afirmado en la sentencia no se trata de una obligación de imperativa e inmediata ejecución.

Por las razones expuestas solicitó que se revoque el fallo recurrido y en su lugar se nieguen las pretensiones de la demanda.

IV. ACTUACIÓN PROCESAL SEGUNDA INSTANCIA

El expediente se recibió en esta Corporación el 15 de abril de 2015, repartido el mismo día y puesto a disposición del magistrado ponente al día siguiente para fallo (fl. 1 a 2 c.2).

V. CONSIDERACIONES

1. PRONUNCIAMIENTO SOBRE NULIDADES, PRESUPUESTOS PROCESALES, Y REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD.

Revisada la actuación surtida hasta el momento, no se observan irregularidades procedimentales que conlleven a declarar la nulidad total o parcial de lo actuado. Por el contrario, se cumplió el procedimiento establecido en la Ley 393 de 1997, con lo cual debemos predicar que se observó el debido proceso establecido en el artículo 29 de la Constitución Política.

Están reunidos los presupuestos procesales. En efecto:

- Este Tribunal es competente para conocer de la presente acción por la naturaleza del asunto, el territorio donde ocurrieron los hechos y el factor funcional, puesto que la primera instancia correspondió a uno de los juzgados administrativos de Yopal (artículo 153 del CPACA).
- Existe demanda en forma y no hay reparos respecto de los demás presupuestos procesales.

Está cumplido el requisito de procedibilidad, pues pese a que con la demanda no se aportaron los derechos de petición presentados por el señor Nelson Forero Muñoz para exigir al municipio de Yopal y al IDURY que acataran el POT vigente para ese ente territorial, sí se allegaron las respuestas dadas por ellas y en estos documentos se evidencia que esa fue la solicitud hecha por el accionante y se observa la negación de la misma con una serie de argumentos que se analizarán a fondo al estudiar el caso concreto.

2.- CONSIDERACIÓN PREVIA

Cuando se estudia el recurso incoado por la parte demandada se encuentran dos tipos de argumentos, unos relacionados con el fondo del asunto y otro con falta de legitimación en la causa por pasiva en cabeza del municipio de Yopal, sobre la cual es pertinente señalar que es cierto que el IDURY es un establecimiento público del orden municipal, con personería jurídica y autonomía administrativa y presupuestal, y que el municipio de Yopal es un ente territorial.

Sin embargo, de allí no se deduce la falta de legitimación en la causa por pasiva ni de hecho o procesal ni sustancial o material en la terminología del Consejo de Estado¹ porque respecto de la primera fue demandado, y con relación a la segunda, las normas constitucionales y legales se refieren no a las entidades descentralizadas por servicios (el IDURY es una de ellas) sino a los entes territoriales.

Para llegar a esta conclusión basta mirar los artículos 339 a 344 de la Constitución y la Ley 388 de 1997 que desarrolla parcialmente esos planes, según los cuales, es al ente territorial al que le compete expedir las normas en materia urbanística y por supuesto hacerlas cumplir.

¹ CONSEJO DE ESTADO. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Segunda. Subsección "A". Consejero ponente: GUSTAVO EDUARDO GOMEZ ARANGUREN. Sentencia de 25 de marzo de 2010. Radicación número: 05001-23-31-000-2000-02571-01(1275-08). Este concepto fue reiterado por la Subsección "B" de la misma sección y Corporación en sentencia del 30 de enero de 2013 dentro de la reparación directa número 25000-23-26-000-2010-00395-01(42610) en donde fue demandante la SOCIEDAD RESERVA PUBLICITARIA LTDA., demandando DEPARTAMENTO DE AMAZONAS y C.P. Danilo Rojas Betancourth.

Y es ilógico suponer siquiera que los acuerdos emitidos por el Concejo Municipal de Yopal en materia de planes de ordenamiento territorial le son aplicables únicamente al IDURY y no al municipio de Yopal. No, tales actos tienen plena vigencia no solo para esas dos entidades sino para todos aquellos que se encuentren en los supuestos allí establecidos.

En consecuencia, cumpliendo el vacío que el apelante afirma dejó el a-quo, en la parte resolutive de este fallo se declarará expresamente que la excepción que venimos analizando no prospera.

3.- PROBLEMA JURÍDICO DE FONDO

Resuelta la excepción procesal que antecede, del examen de la sentencia recurrida con relación al recurso de apelación interpuesto y las pruebas obrantes en el expediente, se deduce que el problema jurídico sustancial por resolver consiste en determinar si hay lugar o no a confirmar el fallo que ordenó a las entidades demandadas que cumplan con lo dispuesto en el Plan de Ordenamiento Territorial respecto del perfil vial de la calle 26 entre carreras 24 y 25 de Yopal

Para resolverlo consideraremos los siguientes aspectos:

3.1- Generalidades de la acción de cumplimiento.

Fue consagrada en el artículo 87 de la Constitución Política de 1991 y desarrollada por la Ley 393 de 1997.

La Corte Constitucional², al analizar esta institución señaló:

“En el Estado Social de Derecho que busca la concreción material de sus objetivos y finalidades, ni la función legislativa ni la ejecutiva o administrativa se agotan con la simple formulación de las normas o la expedición de actos administrativos, pues los respectivos cometidos propios de dicho Estado sólo se logran cuando efectiva y realmente tienen cumplimiento las referidas normas y actos.

Es así como, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. superior, es fin esencial del Estado garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, y asegurar la vigencia de un orden justo. Para ello, agrega este precepto que las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas en sus derechos y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Los derechos y garantías proclamados en la Constitución tienen la virtualidad de reconocer al individuo y a diferentes grupos sociales el poder efectivo de demandar y obtener del Estado la realización de ciertas prestaciones, las cuales se toman en deberes sociales de aquel, e incluso configuran verdaderos derechos que tutelan bienes e intereses públicos, y aún subjetivos, como son la exigencia del cumplimiento y ejecución de las leyes y de los actos administrativos.

² C- 157/98

Con el fin de garantizar la efectividad de los derechos el Constituyente de 1991 consagró diversos mecanismos para su protección; uno de ellos es la Acción de Cumplimiento.

(“...”)

El objeto y finalidad de esta acción es otorgarle a toda persona, natural o jurídica, e incluso a los servidores públicos, la posibilidad de acudir ante la autoridad judicial para exigir la realización o el cumplimiento del deber que surge de la ley o del acto administrativo y que es omitido por la autoridad, o el particular cuando asume este carácter. De esta manera, la referida acción se encamina a procurar la vigencia y efectividad material de las leyes y de los actos administrativos, lo cual conlleva la concreción de principios medulares del Estado Social de Derecho, que tienden a asegurar la vigencia de un orden jurídico, social y económico justo.

*En conclusión, la acción de cumplimiento que consagra el artículo 87 de la Constitución, es el derecho que se le confiere a toda persona, natural o jurídica, pública o privada, **en cuanto titular de potestades e intereses jurídicos activos frente a las autoridades públicas y aún de los particulares que ejerzan funciones de esta índole, y no meramente destinataria de situaciones pasivas, concretadas en deberes, obligaciones o estados de sujeción, demandados en razón de los intereses públicos o sociales, para poner en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado, mediante la formulación de una pretensión dirigida a obtener el cumplimiento de una ley o de un acto administrativo que ha impuesto ciertos deberes u obligaciones a una autoridad, la cual se muestra renuente a cumplirlos.*** (Resaltado fuera de texto).

El Consejo de Estado, al referirse a esta acción³, dijo que por medio de ella no puede exigirse el cumplimiento de normas constitucionales o aquellas contenidas en tratados internacionales, salvo que se exija la ejecución de obligaciones jurídicas impuestas en normas internacionales que hubieren sido aprobadas por el Congreso, cuyo cumplimiento se impone porque es una norma con fuerza de ley. Y que solamente es posible exigir el cumplimiento de una norma (ley o acto administrativo) que reúna las siguientes características:

- i) Que se encuentre produciendo efectos jurídicos. Ello implica que no sean aplicables normas derogadas y en general que hayan perdido su vigencia.
- ii) Que contenga un deber jurídico dirigido a la autoridad o al particular demandado. Corolario de esto es que no pueden ser objeto de acción de cumplimiento las normas generales que no contengan un deber jurídico concreto dirigido a la autoridad o particular demandado.
- iii) Que sea aplicable a los hechos descritos en la demanda, pues si los mismos no encajan en las normas invocadas no puede prosperar la acción.

³ Sentencia del 2 de octubre de 2003. Radicación número: 25000-23-27-000-2003-0431-01(ACU). MP. DARIO QUIÑONES PINILLA

3.2.- Relación y síntesis de las pruebas

Al proceso se allegaron las siguientes pruebas relevantes:

a.- Copia del oficio 130 del 28 de noviembre de 2008 emitido por la Secretaría de Planeación de Yopal, dirigido al señor Nelson Forero Muñoz, mediante el cual le contestan un derecho de petición, en resumen, de la siguiente manera (fl. 18 c.1):

i.- El mapa vial documento adjunto al POBT describe el ancho del perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24 como de 20 metros.

ii.- La situación jurídica del área que configura el perfil de la vía presenta dos condiciones, una corresponde al área del costado noreste la cual ya está disponible como espacio público y el área restante (aproximadamente 8 metros de ancho por el largo de la manzana) es de propiedad de particulares.

iii.- Por ser los bienes por afectar de un particular la Administración debe realizar un proceso administrativo de enajenación donde se obtenga el bien y se pueda disponer de él, lo anterior se explica porque no se ha dado cumplimiento a la Resolución 108 del 10 de julio de 2003.

b.- Copia del oficio 240.15.0091 0467 del 12 de marzo por medio del cual el jefe de la Oficina Jurídica del IDURY da respuesta a un derecho de petición radicado por el señor Nelson Forero Muñoz el 20 de febrero de 2013, en resumen, así (fl. 11 a 12 c.1):

i.- No es competencia de esa entidad cuestionar la legalidad de los fallos judiciales y debe tenerse en cuenta que dentro de la acción popular se surtieron todos los trámites contemplados en la Ley 472 de 1998.

ii.- El IDURY mediante oficio 230.28.31783 del 27 de agosto de 2012 solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal de Yopal la documentación por medio de la cual se había realizado o aprobado el cambio de perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24, teniendo en cuenta que es competencia de ellos y no del Instituto; la petición fue atendida mediante oficio 102.53.691-010088 del 30 de agosto de 2012 en la que la Oficina de Planeación expresó que *"... lo que sucede es que en el Plan de Ordenamiento Territorial este perfil no está consagrado de manera taxativa, pero al revisar el mapa vial aparece configurada esta vía con un ancho igual a los perfiles representados en 20 metros"*, además que en el trámite de la acción popular en el año 2009 certificó que *"actualmente el perfil existente corresponde a 12 metros , sin desconocer que la proyección en el mapa vial es de 20"* (Se allegó copia del oficio folio 13 a 14 c.1)

iii. Aclaró que el perfil vial determinado por la Oficina de Planeación Municipal obedece al cumplimiento de un fallo popular el cual es de obligatorio acatamiento.

Radicación No. 85-001-3333-002-2014-00251-01

c.- Copia del oficio 102.26.5473 021908 de fecha 8 de noviembre de 2013 mediante el cual la jefe de la Oficina Jurídica de Planeación contesta el derecho de petición radicado por el señor Nelson Forero Muñoz el 25 de octubre de 2013, en síntesis, en los siguientes términos:

PETICIÓN	RESPUESTA
1.- Que se sirva hacer efectivo el cumplimiento del artículo 51 del Plan Básico de Ordenamiento Territorial junto con su documento integrante el mapa vial, en concordancia con el artículo 148 del POBT de 2000-2010, donde se contempla que la calle 26 entre carreras 23 y 31 es de 20 metros.	Con relación al artículo 51 del PBOT se encuentra que la calle 26 entre carreras 23 y 24 no se encuentra señalada taxativamente como vía urbana secundaria y el mapa vial documento adjunto al POBT, como se le ha referido en respuestas a derechos de petición anteriores está configurada con un ancho igual a los perfiles representados de 20 metros, sin embargo, debido a que en la acción popular 2009-202 se tuvo en cuenta que el perfil vial es de 12 metros en total, se sujetan a lo dispuesto en el fallo judicial. En lo que tiene que ver con el proceso de restitución de bien de uso público por las supuestas invasiones que se presentan en ese sector le indicó al peticionario que es competencia del IDURY.
2.- Que la administración en caso de encontrar acreditada la propiedad por parte de las personas que “invaden” la vía, apropie los recursos y haga el proceso de expropiación dando cumplimiento al POBT y a lo señalado en la Resolución 103 del 10 de julio de 2003 expedida por el IDURY.	En lo relacionado con el cumplimiento de la Resolución 103 del 10 de julio de 2003 le informan que el IDURY a través del oficio 240.15.0091 del 12 de marzo les indicó que <i>“de conformidad con la sentencia emitida el 8 de mayo de 2007 por el Tribunal Administrativo de Casanare, el cumplimiento de dicho acto se encuentra surtido, razón por la cual el mencionado proveído revocó el fallo proferido por el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Yopal y negó las pretensiones de la demanda”</i>. En lo que tiene que ver con la apropiación de recursos le indicó al señor Forero Muñoz que no es viable la petición porque el Acuerdo 012 de 2008 no estableció como vía urbana secundaria la calle 26 entre carreras 26 y 24 y resalta que

	deben estarse a lo resuelto en el fallo popular ya mencionado
3.- Que se deje sin efectos el fallo emitido por el juzgado de descongestión, que ordenó a la Oficina Asesora de Planeación Municipal la modificación de un perfil vial a 12 metros cuando el POBT señala que es de 20.	Los fallos judiciales son de obligatorio cumplimiento y además en el trámite del proceso popular la Secretaría de Planeación certificó que el perfil existente materialmente en la vía que se ha mencionado es de 12 metros.

d.- Copia del Acuerdo número 012 de 2007 “Plan Básico de Ordenamiento Territorial Yopal 2000-2011” (fls. 28 a 46 c.1).

e.- Copia del fallo proferido el 11 de abril de 2013 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión de Yopal dentro de la acción popular radicada con el número 85001333100120090020200 instaurada por Félix Alfredo Díaz y otros contra el municipio de Yopal, el IDURY y otros, en cuya parte pertinente se resolvió:

“1. DECLARAR que existe violación de derechos al goce de un espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público de conformidad con la Ley 472 de 1998, artículo 3º, literal d., por la invasión que se presenta en la calle 26 entre carreras 23 y 24 de la ciudad de Yopal, de conformidad con las razones expuestas en esta providencia.

2. DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por Adalberto Parra González, por las razones dadas en la parte motiva.

3. Como consecuencia de la primera declaración, **ORDENAR** al municipio de Yopal y al IDURY que dentro del plazo de 60 días a partir de la ejecutoria de este fallo, elaboren los estudios necesarios en los que se determine con claridad la vía, estudios también se ilustrará a los particulares compelidos sobre las construcciones que engieron y que deberán adecuar para que cese la afectación al interés colectivo, de conformidad con lo expuesto en el numeral 6.5 de esta sentencia.

4.- ORDENAR a los señores María Jilma Torres Jérez, Adalberto Pardo González, Bertha Pérez de Romero y Rafael Forero, que una vez informados por parte de la administración de las anomalías presentadas en sus propiedades y que afectan el espacio público, restituyan este adelantando las obras necesarias para cesar tal afectación. Para lo anterior cuentan con un término de 4 meses contados a partir de la notificación que al respecto haga la administración municipal de conformidad con lo expuesto en el numeral 6.5 de este proveído.

Adviértase a los demandados que si no lo hicieren voluntariamente, el IDURY procederá a hacerlo de manera coercitiva y haciendo uso de la fuerza si fuere necesario, y que los

gastos que esto ocasione les serán cobrados por parte de la entidad.

(...)"

f.- Copia de la sentencia proferida por el Consejo de Estado el 13 de junio de 2013 a través de la cual confirmó el fallo de tutela emanado del Tribunal Administrativo de Casanare dentro de la radicación 85001233300220130011101 (fld. 157 a 161 c.1), a través del cual se negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, libre desarrollo de la personalidad y libre locomoción; los hechos que se presentaron en la petición de tutela son similares a los que hoy se analizan en la acción de cumplimiento de la referencia (fls. 82 a 86 c.1).

g.- Copia del fallo proferido por el Tribunal Superior de Distrito Judicial de Yopal el 28 de julio de 2014, mediante el cual negó la petición de tutela instaurada por Claudia Mireya Jurado Delgado por similares hechos que los presentados en esta acción de cumplimiento (fls. 97 a 105 c.1).

h.- Oficio 102.15 del 19 de marzo de 2014 a través del cual el jefe de la Oficina de Planeación Municipal remite al gerente del IDURY el perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24 de esta ciudad, según la sentencia popular número 2009-00202 (fls. 106 a 107).

i.- Copia del Decreto 0135 de 2001 por medio de cual se implementó el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de Yopal "IDURY".

j.- Auto proferido por el IDURY el 16 de septiembre de 2010 a través del cual se da inicio a un proceso de restitución de unos bienes de uso público (fls. 162 a 164 c.1).

k.- Copia del Acuerdo número 019 de 1990, mediante el cual se establece el marco de referencia general para la reorientación del ordenamiento urbano de la cabecera municipal dentro de los criterios establecidos por el estudio del Plan Simplificado de Desarrollo realizado por el CIDER (fls. 165 a 170 c.1).

l.- Copia de unas escrituras públicas a nombre de María Gilma Torres Jérez (fls. 171 a 179 c.1).

m.- Oficio 130.53.10435 del 10 de noviembre de 2009, a través del cual la Secretaría de Planeación le remite al IDURY, entre otros, el perfil vial de la calle 26 entre carreras 24 y 25 y lo determina en 20 metros (fls. 339 a 340 c.1).

n.- Informes presentados en acatamiento a las órdenes dadas en la acción popular 2009-00202-00 y algunas actuaciones surtidas por el juez de conocimiento (fls. 282 a 418 c.1).

o.- Oficio CTDR: 300.17.3.139 del 24 de febrero de 2015 por medio del cual el presidente del Concejo Municipal de Yopal indica que conforme con el Acuerdo 024 del 29 de diciembre de 2013 por medio del cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Yopal el perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24 es de 20 metros (fl. 420 c.1). Allegó copia del acuerdo en un C.D (fl. 422 c.1).

p.- Oficio 102.44.5 del 27 de febrero de 2015, a través del cual la jefe de la Oficina Asesora de Planeación informa que el POT vigente fue adoptado mediante Acuerdo Municipal número 024 de 2013 que se encuentra vigente desde el 29 de diciembre de 2013 hasta el año 2027 y que el perfil establecido para la acalle 26 entre carreras 23 y 24 es de 20 metros y no existe otro acto administrativo que disponga algo diferente (fls. 424 a 425 c.1).

q.- Copia del oficio CTRD:300.17.3.622 del 14 de julio de 2014 a través del cual el presidente del Concejo Municipal de Yopal le solicita al gerente del IDURY la suspensión de las obras de construcción de andenes - en la calle 26 entre carreras 23 y 29 teniendo en cuenta que el Plan de Ordenamiento Territorial "Acuerdo 024 de 2013" señala que el perfil vial en esta zona es de 20 metros y no de 12 como se está aplicando y le manifiesta que si bien existe un fallo proferido por un juzgado administrativo de Yopal en él se dijo que se debían elaborar los estudios necesarios para determinar con claridad la vía, sus dimensiones y los espacios que la complementan y él como presidente del Concejo no conoce si se realizaron o no esos estudios (fls.6 a 7 c.1).

Las pruebas que se acaban de relacionar resultan pertinentes, pues existe relación directa entre ellas y el objeto de la presente acción; todas son conducentes, si se tiene en cuenta que estamos en presencia de una acción de cumplimiento donde no hay reserva probatoria especial para demostrar los hechos; y finalmente, todas ellas son eficaces, si se tiene en cuenta que sirven para llevar al convencimiento del juez los hechos que se pretenden demostrar.

Resta observar que las pruebas fundamentales para este proceso, esto es, los acuerdos municipales que establecen el POT y la reglamentación sobre el perfil vial, así como varios oficios emanados de la administración municipal sobre el tema, son documentos públicos y por lo mismo plena prueba, puesto que su contenido no ha sido desvirtuado a través de tacha de falsedad. Pues bien, del análisis de todos ellos se infiere que el perfil vial de la calle 26 entre carreras 24 y 25, que es el objeto de la presente acción, debe tener 20 metros.

3.3.- De la improcedencia de la acción de cumplimiento respecto de normas que establezcan gastos

Uno de los argumentos del apelante fue que la acción de cumplimiento era improcedente porque las medidas que debían ejecutarse en cumplimiento del fallo implicaban gastos, sobre lo cual es pertinente señalar lo siguiente:

a.- El artículo 9 de la Ley 393 de 1997 es del siguiente tenor:

"Artículo 9º.- Improcedibilidad. La Acción de Cumplimiento no procederá para la protección de derechos que puedan ser garantizados mediante la Acción de Tutela. En estos eventos, el Juez le dará a la solicitud el trámite correspondiente al derecho de Tutela.

Tampoco procederá cuando el afectado tenga o haya tenido otro instrumento judicial para lograr el efectivo cumplimiento de la norma o Acto Administrativo, salvo, que de no proceder el Juez, se siga un perjuicio grave e inminente para el accionante. (Inciso 2 declarado EXEQUIBLE, excepto la expresión "la norma o" que se declara INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional Sentencia C-193 de 1998)

Parágrafo.- La Acción regulada en la presente Ley no podrá perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos. (Subrayado Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 157 de 1998)

b.- La Corte Constitucional al analizar este asunto en sentencia C- 157 de 1998 señaló lo siguiente:

“Quinto Cargo. Parágrafo del artículo 9º - Acción de cumplimiento respecto de normas que establezcan gastos.

Sostienen los demandantes que la limitación que establece la ley a la acción de cumplimiento, consistente en su improcedencia para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos, viola el artículo 87 de la Carta que no distingue a este respecto entre leyes o actos administrativos que contemplen gastos y leyes y actos administrativos que no lo hacen.

En los antecedentes de la disposición constitucional se da cuenta del debate que sobre el particular se suscitó (Acta del 6 de mayo de 1991 de la Asamblea Nacional Constituyente). El texto adoptado, sin embargo, expresamente no se refiere a la limitación introducida por el Legislador. De la ausencia literal de restricciones aplicables a un enunciado constitucional, no se sigue siempre que la limitación de orden legal sea en todo caso inconstitucional, puesto que la misma puede resultar imperiosa a partir de una interpretación sistemática de la Constitución. En el campo de los derechos fundamentales, las restricciones o limitaciones que se originen en la ley, en principio no se rechazan, sino que su validez se hace depender de que las mismas no afecten su núcleo esencial y que, además, sean razonables y proporcionadas. De otra parte, existen reglas o prohibiciones constitucionales que no admiten restricción alguna por parte del legislador, como es el caso, entre otras, de la interdicción de la pena de muerte y la censura.

La Corte no encuentra que la Constitución impida al legislador encargado de darle desarrollo procesal a la acción de cumplimiento, contemplar algunas restricciones que sean necesarias para tipificarla de manera adecuada de suerte que responda a la concepción que surge de aquélla.

Es evidente que si el requisito constitucional para estimar una acción de cumplimiento se concreta en la omisión de un deber, escapa a esta acción la impugnación de conductas que carezcan de obligatoriedad, máxime en los casos en los cuales la Constitución concede un margen de libertad de acción o atribuye a un órgano una competencia específica de ejecución condicionada.

Las órdenes de gasto contenidas en las leyes, por sí mismas, no generan constitucionalmente a cargo del Congreso o de la administración, correlativos deberes de gasto. No puede, en consecuencia, extenderse a este componente de las normas legales, la acción de cumplimiento. La aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo. En efecto, según el artículo 345 de la CP., no puede hacerse erogación alguna con cargo al Tesoro que no se halle incluida en la ley de presupuesto. Igualmente, corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto (artículo 346 CP.).

Finalmente, las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitablemente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”. El artículo 347 de la Carta Política, en punto a las apropiaciones del presupuesto precisa que en ellas se contiene “la totalidad de los gastos que el Estado pretenda realizar durante la vigencia fiscal

respectiva". De ninguna manera se deriva de la Constitución el deber o la obligación de gastar, aún respecto de las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso.

En el marco de la acción de cumplimiento, facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan. La acción de cumplimiento tiene un campo propio en el que ampliamente puede desplegar su virtualidad. La eficacia del novedoso mecanismo debe garantizarse y promoverse por la ley. Sin embargo, ello no puede perseguirse a costa de alterar las restantes instituciones y mecanismos constitucionales. Por lo demás, resulta insólita la pretensión que se expresa con la fórmula según la cual "todo gasto ordenado por las normas legales habrá de ejecutarse", que pretende erigir un sistema presupuestal inflexible, apto para servir de escarmiento al abuso o ligereza de la democracia que ordena gastos que a la postre no se realizan. Los recursos del erario provienen de los impuestos de los ciudadanos. De su manejo desordenado y descuidado no puede surgir la receta para curar el mal que con razón se censura.

Por lo anterior, se declarará exequible el parágrafo del artículo 9º de la ley⁴".

c.- Sobre la sentencia del Consejo de Estado que cita el recurrente⁵ es pertinente señalar lo siguiente:

- El objeto de dicha sentencia fue absolver la siguiente petición:

"Que la Caja de Retiro de las Fuerzas Militares CUMPLA con lo establecido en el artículo 14º de la Ley 100 de 1993, concordante con lo que se ordenó en la Ley 238 de 1995 y, por tanto, se reliquide mi pensión, ajustándola con base en el Índice de Precios al Consumidor IPC; certificado por el DANE del año inmediatamente anterior desde el mismo momento en que la norma legal debió ser aplicada por la entidad, o con el resultado del sistema de oscilación si él es el más propicio acorde al principio de favorabilidad. Como consecuencia..., la entidad incumplida deberá indexar dichos porcentajes año a año a la asignación básica de mi pensión, la entidad debe efectuar la liquidación por dichos años, aplicando el IPC vigente para tales fechas y sobre esas sumas aplicará los porcentajes anuales correspondientes, como lo ha determinado el mismo honorable Consejo de Estado "los porcentajes deben ser utilizados como base para la liquidación de las mesadas posteriores".

- Efectivamente en dicho fallo la Alta Corporación negó por improcedente la acción de cumplimiento.

Sin embargo, cuando se examina el objeto de aquella acción con el que nos ocupa en el presente evento se observa que existe disanalogía total, pues los hechos de aquella son totalmente diferentes a los que fundamentan la acción referenciada.

En consecuencia, es inaplicable el fallo citado por el recurrente.

⁴ Corte Constitucional. Sentencia C- 157 de 1998.

⁵ Consejo de Estado en la sentencia del 9 de junio de 2011 dentro del proceso radicado con el número 73000233100020110002901.

d.- De lo expuesto sobre este punto resulta entonces lo siguiente:

- Es cierto que el párrafo final del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 prohíbe la utilización de la acción de cumplimiento para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.
- Pero de acuerdo con la interpretación dada por la Corte Constitucional sobre el tema, la improcedencia de la acción radica en pretender exigir el cumplimiento de leyes que ordenan gastos, pues la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo; porque corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto según los artículos 345 346 de la CP; porque en lo que respecta a las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que “inevitablemente” deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir “autorizaciones máximas de gasto”; y porque facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan.
- El contenido de los actos administrativos objeto de la presente acción de cumplimiento es totalmente diferente a la prohibición legal y jurisprudencial relacionada con el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, pues de lo que se trata es de que la administración municipal cumpla el Plan de Ordenamiento Territorial contenido en el Acuerdo 024 de 2013 emitido por el Concejo Municipal de Yopal que estableció un perfil vial de 20 metros.
- La parte recurrente aduce que la ejecución de las obras para adecuar el perfil vial de esa calle que actualmente es de 12 metros genera gastos y que por tal motivo la acción es improcedente. Sobre el particular es pertinente señalar lo siguiente:
 - i.- Una cosa es el POT que fija un perfil vial de 20 metros en la calle 26 entre carreras 24 y 25 y otra totalmente diferente son las actividades que deba realizar la administración municipal para hacer efectiva esa norma que ella misma se impuso.
 - ii.- No es objeto de esta acción de cumplimiento establecer las razones por las cuales, al parecer, hay personas ocupando parte de la vía, más concretamente los 8 metros restantes, puesto que la documentación allegada permite inferir que el perfil vial actual es de 12 metros solamente y no de 20; así mismo, no es objeto de la presente acción determinar si la administración ha omitido o no actos propios de sus funciones al permitir que particulares ocupen parte del espacio público destinado a vías, pues todo ello corresponde ventilarse y decidirse en acciones policivas.
 - iii.- Ahora bien, si las personas que ocupan parte del perfil vial de la calle 26 entre carreras 24 y 25 son propietarias legítimas del terreno, las actividades de negociación directa o expropiación son algo también diferente al POT en sí y al objeto de la presente acción.

Así las cosas, el argumento de que la acción es improcedente porque el cumplir el POT implica gastos no es de recibo para la Corporación, porque la prohibición legal se refiere a otras situaciones, tal como quedó expresado al transcribir lo señalado sobre el tema por la Corte Constitucional en la sentencia que decidió precisamente la exequibilidad de la norma⁶.

3.4.- La acción popular y la sentencia proferida el 11 de abril de 2012 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión

Lo primero que debe señalarse es que el objeto de la acción de cumplimiento y de la acción popular es diferente: la primera, tal como lo establece la Ley 393 de 1997, permite a cualquier persona acudir ante la autoridad judicial definida en ella para hacer efectivo el cumplimiento de normas aplicables con fuerza material de ley o actos administrativos; la segunda, es el mecanismo que tienen las personas para la protección de derechos o intereses colectivos.

La sentencia proferida el 11 de abril de 2012 por el Juzgado Tercero Administrativo de Descongestión se ocupó de la violación al derecho colectivo del goce del espacio público y la utilización y defensa de bienes de uso público, de conformidad con lo establecido en el artículo 3 literal d de la Ley 472 de 1998, encontrándolo vulnerado. Por tal motivo ordenó al municipio de Yopal y al IDURY que dentro del plazo de 60 días contados a partir de la ejecutoria de dicho fallo, elaboren los estudios necesarios en los que se determine con claridad la vía, en ellos también se ilustrará a los particulares compelidos sobre las construcciones que erigieron y que deberán adecuar para que cese la afectación al interés colectivo, de conformidad con lo expuesto en el numeral 6.5 de esa sentencia. En ella además se ordenó a los particulares María Gilma Torres Jerez, Adalberto Pardo González, Bertha Pérez de Romero y Rafael Forero, que una vez informados por parte de la administración de las anomalías presentadas en sus propiedades y que afectan el espacio público, restituyan este adelantando las obras necesarias para cesar tal afectación, concediendo un término de 4 meses contados a partir de la notificación que al respecto haga la administración municipal de conformidad con lo expuesto en el numeral 6.5 de ese proveído; resta observar que se advirtió a los demandados que si no lo hicieren voluntariamente, el IDURY procederá a hacerlo de manera coercitiva y haciendo uso de la fuerza si fuere necesario, y que los gastos que esto ocasione les serán cobrados por parte de la entidad.

No entiende entonces la Corporación, por decir lo menos, que en el recurso de apelación incoado por el municipio de Yopal se pretenda dar por establecido que el objeto de la acción de cumplimiento referenciada es el mismo que tuvo la acción popular que culminó con la sentencia que venimos analizando; y lo que es peor, que se asevere con base en esa sentencia que el perfil vial no es de 20 metros, y que la administración municipal debe indemnizar a los que ocupan irregularmente parte de la calle 26 entre carreras 24 y 25.

En consecuencia, este argumento no resiste el menor análisis y por lo mismo se desestima.

4.- COSTAS

No hay lugar a la condena en costas por versar el asunto sobre un interés público, según las previsiones del artículo 188 del CPACA.

⁶ Sentencia C 157 de 1998.

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

RESUELVE:

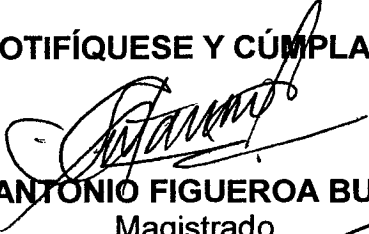
PRIMERO: **CONFIRMAR** la sentencia proferida el 27 de marzo de 2015, por el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Yopal, en lo que fue materia de apelación, por las razones expuestas en la parte considerativa.

SEGUNDO: **NO CONDENAR** en costas.

TERCERO: En firme este proveído, **ORDENAR** devolver la actuación al Despacho de origen.

(Aprobado en sesión de la fecha mediante Acta No.)

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


JOSÉ ANTONIO FIGUEROA BURBANO
Magistrado


NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado


HÉCTOR ALONSO ÁNGEL ÁNGEL
Magistrado

Salvamento parcial.

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO. ACU. Sentencia del 23-IV-2015, ponente José Antonio Figueroa Burbano, radicación 850013333002-2014-00251-01. **ASUNTO:** Efectos del POT Yopal respecto de bienes al parecer privados. Proyección de ciudad: no equivale a modificar automáticamente situaciones jurídicas preexistentes. Definición de perfil vial: aplicar el marco normativo para *desarrollos futuros* no legitima suspender ni liquidar obligaciones contractuales legalmente adquiridas por el municipio. La sentencia de cumplimiento no puede generar *per se* nuevas fuentes de gasto público.

El debate. Se discute el perfil vial de la calle 26 entre carreras 23 y 24 de Yopal. El actor constitucional (ACU) pretende que se ordene a Yopal cumplir los preceptos del POT 2013 y ajustarlo al ancho de 20 metros, no 12 como se viene haciendo, con afectación de predios que se disputan como franjas privadas y cesación de obras públicas en curso (reconstrucción de andenes).

La sentencia de primer grado. Acorde con el resumen de la ponencia acogida por mayoría, el fallo encontró fundados los cargos y dispuso:

a. Dentro del término de 10 días, los representantes legales del municipio de Yopal y el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural de la misma ciudad deberían efectuar las gestiones necesarias para garantizar el respeto por el perfil vial de la mencionada vía, el cual corresponde a 20 metros distribuidos en 8 metros de calzada, 3 de zona verde tanto al lado derecho como al izquierdo y 3 de andén a ambos lados.

b. Las entidades demandadas deberán socializar la decisión con las demás autoridades competentes y con la comunidad que pudiere verse afectada y **suspender toda clase de actuación administrativa y/o contractual** que vaya en contravía con la decisión adoptada.

Expuso que dada la existencia del fallo judicial emitido dentro de la acción popular 2009-00202, la administración no se encuentra impedida para poder presentar el respectivo proyecto de adecuación y/o modificación del perfil vial ante el Concejo Municipal de Yopal, para que este determine lo de su competencia. (Agregadas negrilla y subrayas).

La decisión de segundo grado y el disenso parcial. El Tribunal optó por mayoría por confirmar la sentencia de primer grado sin variación alguna; en uno de los apartes de la motivación, consignó:

d.- De lo expuesto sobre este punto resulta entonces lo siguiente:

➤ Es cierto que el parágrafo final del artículo 9 de la Ley 393 de 1997 prohíbe la utilización de la acción de cumplimiento para perseguir el cumplimiento de normas que establezcan gastos.

➤ Pero de acuerdo con la interpretación dada por la Corte Constitucional sobre el tema, la improcedencia de la acción radica en pretender exigir el cumplimiento de leyes que ordenan gastos, pues la aprobación legislativa de un gasto es condición necesaria, pero no suficiente para poder llevarlo a cabo; porque corresponde al Gobierno decidir libremente qué gastos ordenados por las leyes se incluyen en el respectivo proyecto de presupuesto según los artículos 345 346 de la CP; porque en lo que respecta a las partidas incorporadas en la ley anual de presupuesto, no corresponden a gastos que "inevitablemente" deban efectuarse por la administración, puesto que ese carácter es el de constituir "autorizaciones máximas de gasto"; y porque facultar al juez para que el gasto previsto en una ley se incorpore en la ley de presupuesto o que la partida que en ésta se contempla se ejecute, quebranta el sistema

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Salvamento parcial fallo ACU-850013333002-2014-00251-01

presupuestal diseñado por el Constituyente, lo mismo que el orden de competencias y procedimientos que lo sustentan.

➤ El contenido de los actos administrativos objeto de la presente acción de cumplimiento es totalmente diferente a la prohibición legal y jurisprudencial relacionada con el artículo 9 de la Ley 393 de 1997, pues de lo que se trata es de que la administración municipal cumpla el Plan de Ordenamiento Territorial contenido en el Acuerdo 024 de 2013 emitido por el Concejo Municipal de Yopal que estableció un perfil vial de 20 metros.

➤ La parte recurrente aduce que la ejecución de las obras para adecuar el perfil vial de esa calle que actualmente es de 12 metros genera gastos y que por tal motivo la acción es improcedente. Sobre el particular es pertinente señalar lo siguiente:

i.- Una cosa es el POT que fija un perfil vial de 20 metros en la calle 26 entre carreras 24 y 25 y otra totalmente diferente son las actividades que deba realizar la administración municipal para hacer efectiva esa norma que ella misma se impuso.

ii.- No es objeto de esta acción de cumplimiento establecer las razones por las cuales, al parecer hay personas ocupando parte de la vía, más concretamente los 8 metros restantes, puesto que la documentación allegada permite inferir que el perfil vial actual es de 12 metros solamente y no de 20; así mismo, no es objeto de la presente acción determinar si la administración ha omitido o no actos propios de sus funciones al permitir que particulares ocupen parte del espacio público destinado a vías, pues todo ello corresponde ventilarse y decidirse en acciones policivas.

iii.- Ahora bien, si las personas que ocupan parte del perfil vial de la calle 26 entre carreras 24 y 25 son propietarias legítimas del terreno, las actividades de negociación directa o expropiación son algo también diferente al POT en sí y al objeto de la presente acción.

Así las cosas, el argumento de que la acción es improcedente porque el cumplir el POT implica gastos no es de recibo para la Corporación, porque la prohibición legal se refiere a otras situaciones, tal como quedó expresado al transcribir lo señalado sobre el tema por la Corte Constitucional en la sentencia que decidió precisamente la exequibilidad de la norma¹.

Estoy en desacuerdo con esas premisas y con las conclusiones que permitieron confirmar en su integridad el fallo recurrido; desde mi perspectiva, *debió revocarse parcialmente el ordinal 2º de la resolutive (recogido en el literal 'b' de la reseña del Tribunal)* y, en su lugar, adoptarse disposiciones que permitieran progresivamente a la Administración ajustar las obras públicas, actuaciones en curso y futuras decisiones *acerca del desarrollo vial de la ciudad al ordenamiento vigente del POT*, en vez de *invitarla a llevar iniciativas al Concejo para cambiarlo intempestivamente*, cuando ese tipo de normas *debe tener cierta estabilidad por mandato legal*. Es el *plan estratégico* de la ciudad; no cualquier precepto local.

Disenso que fundo en las siguientes consideraciones adicionales:

1ª El municipio alegó que el POT no es todo de ejecución inmediata y que proyecta la ciudad a largo plazo, cuya materialización requerirá diversas actuaciones e inversiones,

¹ Sentencia C 157 de 1998.

incluidas eventuales compras de terrenos actualmente de particulares. Ese argumento es serio y fundado y en ese sentido, la cabal ejecución del POT en lo que atañe a perfiles viales y el cumplimiento de las órdenes judiciales *tendrá que generar nuevo gasto* que la Administración va a tener que incluir en su presupuesto; esto fue precisamente lo que el parágrafo del art. 9º de la Ley 393 quiso evitar, estuviera o no prevista la inversión en el Plan de Desarrollo que recoge los lineamientos del programa de gobierno acogido en las urnas.

La sentencia C-157 de 1998 ofreció algunos escenarios analíticos para defender la norma; pero no agota todos los campos de aplicación que se han dado en la realidad. De ello se ha ocupado más detalladamente la conocida jurisprudencia administrativa restrictiva.

2ª La consecuencia práctica de esa situación debió serlo confirmar la primera orden del fallo recurrido y rehacer en su mayor extensión la del ordinal 2º de esa sentencia. La segunda orden que se confirmó dejó al municipio con las obligaciones de SUSPENDER y consecuentemente LIQUIDAR, porque aquella no puede ser indefinida, los contratos que tenga celebrados para la modificación de andenes, para someter el perfil de la vía a la regla de los 20 metros.

Ello por sí mismo podría dar lugar a GASTO PÚBLICO DIRECTO derivado de la sentencia de cumplimiento, por ejemplo por indemnizaciones a contratistas ya eventuales propietarios de predios privados, demoliciones, nuevas reconstrucciones etcétera, campo vedado por la Ley 393, art. 9º y restricción expresamente validada por la Corte Constitucional en la sentencia C-157/98.

3ª De haberse confirmado únicamente la primera orden (literal 'a' del resumen), como lo propuse en la deliberación, pudo además precisarse que la Administración elaborara el diagnóstico integral de todo lo que se requiera para ajustar la vía al perfil de 20 metros conforme al POT; diseñara un plan de trabajo para la ejecución progresiva de lo que tenga que hacerse; presupuestara en un número determinado de vigencias fiscales las inversiones a que haya lugar, incluida eventual negociación de predios privados que deban afectarse, si fuera necesario; PRESCINDIR de la contratación de nuevos trabajos públicos incompatibles con ese diseño del futuro perfil vial y SOMETER cualquier nueva autorización de usos de suelo, conceptos de Planeación, delineación, etcétera a las normas vigentes POT con el perfil de 20 metros.

4ª Aunque pareciera del contexto de la sentencia que se dejan a salvo eventuales derechos particulares, debió dejarse expresado clara y categóricamente. El complejo caso Alcaraván dejó bien presente que el diseño vial de la ciudad incorporado al PBOT o al POT no convierte por sí mismo un terreno particular en de uso público, solo porque se haya dejado previsto el futuro trazado de específicas vías para el desarrollo de la ciudad.

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CASANARE
Salvamento parcial fallo ACU-850013333002-2014-00251-01

De esa *planeación*, que debe sobreponerse a toda suerte de actos administrativos de subalternos como bien lo precisó la respectiva sentencia popular², no puede desprenderse automáticamente cambio de propiedad de terrenos, ni derivarse efectos retroactivos en desmedro de situaciones jurídicas legítimamente consolidadas y protegidas por la Carta, ni desconocer compromisos que la Administración haya adquirido por vía contractual igualmente acorde con el ordenamiento³.

Esas limitaciones técnicas debieron dejarse en la sentencia de cumplimiento pues su inadecuada ejecución, por falta de precisión de los alcances, podría generar más problemas que el sometido al estrado que se quiso remediar.

Atentamente,



NÉSTOR TRUJILLO GONZÁLEZ
Magistrado

² TAC, sentencia popular del 24 de abril de 2014, ponente Héctor Alonso Ángel Ángel, radicación 850013331002-2010-00154-01.

³ Otra arista aún más compleja de la correlación entre POT, diseño de ciudades, licencias urbanísticas, usos de suelo y definición de políticas públicas *pro futuro*, puede verse en TAC, sentencia del 3 de abril de 2014, ponente Néstor Trujillo González, radicación 850012331002-2011-00033-00 (acumulado con el 850013331001-2008-00092-00), de manera que no es la primera vez que la Sala estudia el POT y temáticas afines.