



**REPÚBLICA DE COLOMBIA**  
**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**  
**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL CAQUETÁ**  
-Sala Primera de Decisión-

**Magistrado Ponente: PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**

Florencia, veinticuatro (24) de agosto de dos mil veintidos (2.022)

**SENTENCIA N° 132**

**Expediente número:** 18001233300020220007400  
**Medio de control:** Revisión de legalidad  
**Accionante:** Gobernación del Caquetá  
**Acto a revisar:** Acuerdo municipal No. 2022009 del 25 de abril de 2.022 del municipio de Florencia.

**I. OBJETO DE DECISIÓN.**

Procede la Sala Primera de Decisión a resolver sobre la observación de ilegalidad formulada por el gobernador del departamento del Caquetá, en relación con el Acuerdo N° 2022009 del 25 de abril del 2.022, emanado del Concejo Municipal de Florencia, Caquetá: ***"Por medio del cual se cambia el uso de suelo de unas zonas verdes y unas vías del municipio de Florencia, invadidas ilegalmente con vivienda de interés social en el barrio Londres, y se dictan otras disposiciones"***.

**II. SOLICITUD DE REVISIÓN DE LEGALIDAD.**

El señor gobernador del departamento del Caquetá solicita al Tribunal se decida sobre la legalidad del acuerdo No. 2022009 del 25 de abril del 2.022, emanado del concejo municipal de Florencia, sancionado el 3 de mayo del mismo año por el alcalde de Florencia, de conformidad con lo establecido en los artículos 119 y 120 del decreto 1333 de 1986, remitido a este tribunal mediante oficio de fecha 9 de mayo de los corrientes, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículo 82 y 91 literal A) numeral 7 de la ley 136 de 1994.

Señala que el referido acuerdo es contrario a la Constitución y la ley por cuanto el cambio del uso del suelo de las zonas verdes o bienes de uso público en las cuales presuntamente se han construido mejoras, ubicadas en el barrio Londres de la ciudad de Florencia, tal y como se detalla en el artículo segundo y tercero del acuerdo N° 2022009 del 25 de abril de 2022, está viciado de nulidad por ser contrario a las normas en que debía fundarse.

Lo anterior, por cuanto el acuerdo acusado desconoce el contenido de lo dispuesto en el artículo 277 de la ley 1955 de 2.019, en concordancia con el artículo 139 de la ley 1801 de 2016, en razón a que está prohibida la cesión de bienes fiscales cuando las mejoras construidas versan sobre bienes de uso público o en suelo de protección, tal y como son las vías públicas y las zonas verdes.

**III. ANTECEDENTES.**

Según se evidencia en los certificados allegados, el concejo municipal de Florencia discutió y aprobó el proyecto de acuerdo acusado en los dos debates celebrados los días 19 y 25 de abril de 2.022<sup>1</sup>, respectivamente, siendo sancionado el 3 de mayo<sup>2</sup>; el 9 de mayo siguiente, la alcaldía remitió el referido acto, mediante oficio DA - 0444, a la gobernación del Caquetá, para que efectuara la revisión de legalidad correspondiente.

#### **IV. ACTUACIONES PROCESALES.**

Mediante auto de fecha 25 de mayo de 2022<sup>3</sup> se avocó conocimiento de la solicitud presentada por el gobernador, disponiéndose fijar el proceso en lista para efectos de la intervención de los sujetos procesales o de cualquier otra persona; término dentro del cual intervinieron:

##### **4.1. Municipio de Florencia<sup>4</sup>.**

Luego de contextualizar la situación del barrio Londres<sup>5</sup>, acerca del proceso de legalización de predios -invadidos-, aseguró que el escrito que presentó la

---

<sup>1</sup> Estante Digital. Archivo PDF N° 01. Expediente electrónico.

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup>Estante Digital. Archivo PDF N° 9. Expediente electrónico.

<sup>4</sup>Estante Digital. Archivo PDF N° 15. Expediente electrónico.

<sup>5</sup> "... ubicado en la Comuna Sur del municipio de Florencia, en suelo de expansión urbana de la ciudad, compartiendo límites al Norte: con la cancha del barrio Villa Mónica y el Bosque Villa Real; al Este: con una finca; al Sur: con el río Hacha y San Felipe; y al Occidente con barrio El Chamón. El proceso de invasión inició en el mes de julio del año 2003, y de acuerdo con la identificación de las características sociales, económicas y culturales que se plasmaron en el documento de Pilar Social base del proceso de legalización, el censo arroja 374 habitantes distribuidos en 194 predios, donde se asentaron familias en estado de vulnerabilidad y víctimas del desplazamiento forzado, sin vivienda, desempleados y dependientes del trabajo informal. En el año 2008, mediante la Resolución No. 038 la Secretaria de Gobierno del departamento reconoció Personería Jurídica a la Junta de Acción Comunal del Asentamiento Subnormal Londres.

Es así como el día 15 de abril de 2021, por solicitud de la presidenta de la Junta de Acción Comunal, el Municipio de Florencia a través de la Secretaria de Vivienda, implemento las acciones para la recolección de la información encaminada a materializar el Acto Administrativo de Legalización.

Sobre el resultado del estudio de títulos, este predio que fue objeto de ocupación irregular, sobre el cual se consolidó el asentamiento Londres, arroja que dicha porción de terreno, que inicialmente se denominó "Urbanización Villa María" corresponde en mayor extensión al Folio de Matrícula Inmobiliaria 420-16617 y fue segregado mediante desenglobe de 39.406.65 m2 a través de la Escritura Pública No. 3381 del 3 de septiembre de 1993, otorgada por la Notaría Primera del Circulo de Florencia Caquetá, del cual resultó la Matrícula Inmobiliaria 420-51015, la que posteriormente se dividió en doce (12) manzanas con 148 lotes, una zona recreacional, una zona verde, vías y parqueo, y una de parque.

En el marco del proceso de consolidación del asentamiento informal (en 2003), algunas familias construyeron las mejoras sobre el trazado de las vías y en las zonas verdes.

Frente a la problemática generada en los predios fiscales invadidos descrita y dado el déficit habitacional que se presenta en el municipio, la administración "Florencia Biodiversidad para Todos" contempló en su Plan de Desarrollo la Línea Estratégica 3: Bienestar para Todos, Florencia Competitiva que indica "(...) nuestro reto será el de legalizar y ordenar nuestra ciudad, garantizando además la adecuada prestación de nuestros servicios básicos, fortaleciendo nuestro sistema de alcantarillado, el cual afecta directamente nuestros recursos hídricos (...)".

Para el cumplimiento de las metas, vinculó al Plan de Desarrollo la línea estratégica "FORTALECIMIENTO DEL PROGRAMA DE LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES DEL MUNICIPIO DE FLORENCIA", en el sector Vivienda se estableció el programa formalización de predios, en marco del proyecto "RENOVACIÓN URBANÍSTICA Y LEGALIZACIÓN DE ASENTAMIENTOS HUMANOS INFORMALES DE LA CIUDAD DE FLORENCIA". Es así que, mediante el Acuerdo Municipal No. 2020009 del 02 de abril de 2020 "Por medio del cual se adopta la política pública de legalización de asentamientos subnormales humanos informales en el Municipio de Florencia de conformidad con el Decreto Nacional 149 del 4 de febrero de 2020", el Honorable Concejo Municipal facultó al Municipio de Florencia para sanear la situación jurídica de los predios fiscales, especialmente, sobre aquellos en los que personas han ejercido una posesión material, llegando a consolidar asentamientos humanos informales de más de diez años, como es el caso del sector de Londres.

El Municipio de Florencia, concluyó el proceso de legalización del Asentamiento Humano Informal Londres, con la expedición de la Resolución 001310 del 10 de diciembre de 2021 "Por medio del cual se legaliza urbanísticamente el Asentamiento Humano Informal Londres". El Acto de legalización hará las veces de licencia

gobernación lleva a equivocaciones cuando dentro del título de normas violadas se indicó el artículo 81 de la Constitución Política, el cual nada tiene que ver con el tema de protección del espacio público, habida cuenta que el acuerdo se refiere es a la protección del espacio público conforme lo determina la Ley 388 de 1997.

Se hizo referencia a que son espacios públicos que han sido invadidos de manera ilegal, remitiéndose al contenido del artículo 82 de la Constitución Política, indicando 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 (...), en este marco se promulga la Ley 388 de 1997, modificatoria de la Ley 9 de 1989, la cual define en su art 3º el ordenamiento del territorio como una función Pública tendiente a: 1) Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías Públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común... 2) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común... 3)... y la preservación del patrimonio cultural y natural. De la misma manera, en el art 8, dispone "(...) determinar espacios libres para parques y áreas verdes Públicas, en proporción adecuada a las necesidades colectivas (...)"*

Que la ley 388 de 1997 establece que el Plan de Ordenamiento Territorial se desarrolla mediante instrumentos de planeación y diferentes normas urbanísticas necesarias para la administración del desarrollo y la ocupación del espacio físico del municipio; por lo tanto, no se puede argumentar que con el cambio de uso del suelo de las zonas verdes se contraría la función pública de urbanismo pues, por el contrario, lo que se busca es la organización del territorio, para que sea socialmente rentable y responsable.

Concluyó indicando que es deber del Estado garantizar los derechos fundamentales a la vivienda digna y el acceso a la propiedad, entre otros, de las personas en estado de vulnerabilidad, a la luz de lo consagrado en el artículo 51 Constitucional, que establece que es deber del Estado fijar las condiciones necesarias que determinen la forma de hacer efectivo este derecho. De ahí que la Corte Constitucional ha instituido la vivienda como un derecho fundamental. A su juicio, en el presente caso se torna improcedente cualquier pretensión de nulidad sobre el acto acusado, al tratarse de una decisión discrecional de la administración municipal frente a un tema de su competencia, dispuesto así por las normas constitucionales; por lo que no existe obligación legal o judicial alguna que pueda hacerse exigible.

#### **4.2. Ministerio Público<sup>6</sup>**

Consideró que debe accederse a las pretensiones de la gobernación del Caquetá, tendientes a declarar la nulidad del acuerdo municipal No. 2022009 del 25 de abril de 2.022, por cuanto el concejo municipal de Florencia, con la expedición del acuerdo No. 20220009 del 25 de abril de 2022, está cambiando el uso del suelo de las zonas o bienes de uso público, ubicados en el barrio Londres, que en últimas son zonas verdes y vías de tránsito del público.

Que la cesión a título gratuito de bienes fiscales, según lo dispuesto en el artículo 58 de la Ley 9 de 1989, obedece al cumplimiento de deberes constitucionales

---

*de urbanización del sector y con base en él, se tramitarán las diferentes licencias de construcción y reconocimiento a que haya lugar".*

<sup>6</sup>Estante Digital. Archivo PDF N° 14. Expediente electrónico.

expresos y, por lo tanto, debe estar sujeto al ordenamiento jurídico y al desarrollo normativo previsto en la ley, para tener coherencia con las disposiciones constitucionales.

Indicó que no es un acto de mera liberalidad, pues lo que realmente pretende la norma es garantizar el derecho a la vivienda digna de las personas de escasos recursos dentro de programas de reformas y planeación urbana, cuyos objetivos cuentan con un fundamento constitucional expreso; que el procedimiento que se debe adelantar para la cesión a título gratuito de un bien fiscal se encuentra consagrado en el decreto 540 de 1998, entre los cuales se destaca determinar si el bien es apto para destinarse a vivienda de interés social y, por supuesto, si es de naturaleza fiscal o de uso público.

Destacó que no se observa, dentro del expediente, que el concejo o la entidad encargada hubieran verificado si los inmuebles tenían el carácter de vivienda de interés social o bien haber realizado el avalúo correspondiente con base en la información catastral disponible, elemento indispensable para que la administración municipal hubiese podido entrar a adelantar la cesión gratuita; así como tampoco hay prueba, siquiera sumaria, que demuestre que, efectivamente, el predio cedido a título gratuito era un bien fiscal de propiedad del municipio de Florencia, situación que a todas luces vulnera el numeral 2º del artículo 3º del referido decreto 540 de 1998.

Refirió que si bien se observa, conforme al contenido del acto administrativo enjuiciado, que el concejo municipal solicitó oficiar al IGAC para que adelantaran los procesos de actualización en la base de datos, de los precios y registros catastrales que fueron afectados con la modificación que la misma resolución realizó, lo cierto es que ni siquiera se solicitó copia auténtica de los avalúos de los predios.

Que, en ese entendido, con los escasos antecedentes administrativos que obran en el expediente, no se demostró que, efectivamente, le fue practicado al predio objeto de la cesión a título gratuito el avalúo al cual hace referencia el decreto 540 de 1998; ello con el fin de determinar si, efectivamente, tenía o no el carácter de vivienda de interés social, de acuerdo con la información catastral disponible.

## **V. CONSIDERACIONES.**

### **5.1. Competencia.**

Esta Corporación es competente para decidir sobre la validez del acuerdo acusado, por la naturaleza del asunto y por expresa disposición de los artículos 119 y 120 del Decreto 1333 de 1.986 y, numeral 3º del artículo 151 de la Ley 1437 de 2.011, modificado por el artículo 27 de la Ley 2080 de 2.021.

### **5.2. Problema jurídico.**

Corresponde a la Sala definir si el acuerdo municipal No 2022009 del 25 de abril del 2.022, emanado del concejo municipal de Florencia, Caquetá *"Por medio del cual se cambia el uso de suelo de unas zonas verdes y unas vías del municipio de Florencia, invadidas ilegalmente con vivienda de interés social en el barrio Londres, y se dictan otras disposiciones"*, resulta contrario al ordenamiento jurídico, en tanto -a juicio del gobernador- vulnera las disposiciones contenidas en el artículo 277 de la ley 1955

de 2019<sup>7</sup>, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 139 de la ley 1801 de 2016<sup>8</sup>; al existir expresa prohibición legal de cesión a título gratuito de bienes fiscales cuando las mejoras construidas versan sobre bienes de uso público o en suelo de protección, tal y como son las vías públicas y las zonas verdes.

Para dar solución a dicho problema, se precisará, en primer lugar, los aspectos fácticos probados dentro del proceso y a continuación se analizará el cargo formulado.

### **5.3. Aspectos fácticos probados.**

El 25 de abril de 2.022 fue expedido por el concejo municipal de Florencia el acuerdo No. 2022009 *"Por medio del cual se cambia el uso de suelo de unas zonas verdes y unas vías del municipio de Florencia, invadidas ilegalmente con vivienda de interés social en el barrio Londres, y se dictan otras disposiciones"*<sup>9</sup>.

El proyecto de acuerdo fue aprobado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 136 de 1994, en sus dos debates reglamentarios: los días 19 y 25 de abril de 2.022<sup>10</sup>, respectivamente.

El día 3 de mayo de 2022<sup>11</sup> se produjo la sanción de dicho acuerdo por parte del mandatario local, según lo establece el artículo 76 de la Ley 136 de 1994, efectuándose su publicación en la emisora Acuarela FM Estéreo de Florencia el día 9 del mismo mes y año, en los términos del artículo 81 *ibídem*<sup>12</sup>; siendo remitido en la misma fecha al al gobernador del Caquetá para el control de legalidad.

La revisión de legalidad fue presentada ante esta corporación el 18 de mayo de 2.022<sup>13</sup>, esto es, dentro de los 20 días siguientes a su recibo (artículo 119 del Decreto 1333 de 1986 y artículo 82 de la Ley 136 de 1994).

### **5.4. Marco normativo y jurisprudencial.**

En la legislación colombiana se distingue 2 clases de dominio: por un lado, el **dominio privado**, que está sometido al régimen de las relaciones entre particulares, el cual puede ser individual -artículo 58 de la Constitución Política- o colectivo<sup>14</sup>; por otro lado, el **dominio público**, el cual es el conjunto de bienes que la administración afecta al uso directo de la comunidad o que lo utiliza para servir a la sociedad, conforme los artículos 63, 82, 102 y 332 *ibídem*.

A su vez, esta última clase de dominio se divide en: bienes de uso público y bienes fiscales.

**Los bienes fiscales**, definidos en el artículo 674 del Código Civil como *"Los bienes de la unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes"*, también conocidos como propiamente estatales, pertenecen a una persona jurídica de derecho público de cualquier naturaleza y de manera general están destinados a la prestación de las funciones públicas o de servicios públicos. Su dominio corresponde

---

<sup>7</sup> *"Por la cual se expide el Plan de Desarrollo 2020-2022 "PACTO POR COLOMBIA, PACTO POR LA EQUIDAD"*.

<sup>8</sup> *"Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia"*.

<sup>9</sup> *Estante digital. Archivo en PDF N° 01 del expediente electrónico.*

<sup>10</sup> *Estante Digital. Archivo PDF N° 01. Expediente electrónico.*

<sup>11</sup> *Ídem.*

<sup>12</sup> *Ídem.*

<sup>13</sup> *Estante digital. Archivo en PDF N° 05 del expediente electrónico.*

<sup>14</sup> *Ver, entre otras, la sentencia C-183 de 2003.*

al Estado, quien los posee y los administra de manera similar a como lo hacen los particulares con los bienes de su propiedad<sup>15</sup>.

Por su parte, **los bienes de uso público** pueden serlo por naturaleza o por el destino jurídico<sup>16</sup>; se caracterizan por pertenecer al Estado o a otros entes estatales y estar destinados al uso común de todos los habitantes. *"Son aquellos cuyo dominio resulta también del Estado, pero su uso pertenece a todos los habitantes del territorio y están a su servicio permanente"*<sup>17</sup>, se caracterizan por ser bienes usados por la comunidad, la cual puede aprovechar de forma directa, libre, gratuita, impersonal, individual o colectivamente.

Conforme al artículo 63 de la Constitución Política, estos bienes son de naturaleza inalienables, imprescriptibles e inembargables. Están definidos en la ley como aquellos que *"...su uso pertenece a todos los habitantes de un Territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión o de uso público o bienes públicos del Territorio"* (art. 674 C.C.).

Es así como de conformidad con dicha norma, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales, radica en su forma de utilización. Los bienes de uso público<sup>18</sup> están destinados al uso general de los habitantes de un territorio, pertenecen al Estado, pero éste no los utiliza en beneficio propio sino que se encuentran a disposición de la comunidad. Por su lado, los bienes fiscales comparten la misma titularidad estatal<sup>19</sup>, pero no están al servicio libre de los asociados, sino destinados al uso privado del Estado, para la realización de sus fines, por lo que la doctrina los ha denominado "bienes de dominio privado del Estado"<sup>20</sup>, en tanto los administra como si fuera un particular; en consecuencia, el régimen jurídico aplicable es el del ordenamiento civil o comercial.

En este orden de ideas, es claro que, por estar bajo la tutela jurídica del Estado, los bienes de uso público y los bienes fiscales son objeto de protección legal frente a eventos en los cuales los particulares pretendan apropiarse de ellos. Es por ello que para evitar estas situaciones, la misma Carta Política señala en su artículo 63, que todos los bienes de uso público del Estado *"son inalienables, inembargables e imprescriptibles"*, en razón a que están destinados a cumplir fines de utilidad pública en distintos niveles: los bienes de uso público tienen como finalidad estar a disposición de los habitantes del país de modo general y los bienes fiscales constituyen los instrumentos materiales para la operación de los servicios estatales. De este modo, al impedir que los particulares se apropien de los bienes fiscales, *"se asegura o garantiza la capacidad fiscal para atender las necesidades de la comunidad"*<sup>21</sup>.

---

<sup>15</sup> Cfr. José J. Gómez- Bienes Primera Parte. Corte Suprema de Justicia Sent. 26 de septiembre de 1940.

<sup>16</sup> CSJ Sent. 26 de septiembre de 1940

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> De forma implícita, la Ley 9ª de 1989 clasifica el espacio público dentro de los bienes de uso público. Así, su artículo 5º señala: "Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes". En seguida, la misma norma en mención describe qué tipo de bienes deben entenderse como "espacio público": "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 (...)" etc.

<sup>19</sup> Rico Puerta, Luis Alonso. "Teoría general y práctica de la contratación estatal". Editorial Leyer. Bogotá. 2009. Pág. 185: "De estos bienes es titular el Estado, en cualquiera de sus manifestaciones personalizadas, sean entes territoriales o no, como la Nación, los departamentos, los municipios, los establecimientos públicos, las empresas industriales y comerciales del Estado, los distritos especiales, los distritos turísticos, las asociaciones de municipios, (...)" etc.

<sup>20</sup> *Ibidem*.

<sup>21</sup> Sentencia C-530 de 1996, op. cit., pág. 16.

Ahora bien, el artículo 58 de la Carta Política, modificado por el artículo 1o. del Acto Legislativo 01 de 1999, preceptúa:

*"Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social".*

Por su parte, el **artículo 139 en sus párrafos 1° y 2°** del Código Nacional de Policía, define como bienes fiscales y de uso público, de la siguiente manera:

**"PARÁGRAFO 1o.** *Para efectos de este Código se entiende por bienes fiscales, además de los enunciados por el artículo 674 del Código Civil, los de propiedad de entidades de derecho público, cuyo uso generalmente no pertenece a todos los habitantes y sirven como medios necesarios para la prestación de las funciones y los servicios públicos, tales como los edificios, granjas experimentales, lotes de terreno destinados a obras de infraestructura dirigidas a la instalación o dotación de servicios públicos y los baldíos destinados a la explotación económica.*

**PARÁGRAFO 2o.** *Para efectos de este Código se entiende por bienes de uso público los que permanentemente están al uso, goce, disfrute de todos los habitantes de un territorio, como por ejemplo los parques, caminos o vías públicas y las aguas que corren".*

Así mismo, la Constitución Política en el artículo 82 establece el deber del Estado de velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Esta obligación se ejerce a través de la Ley 9a de 1989, modificada por las Leyes 388 de 1997 y 810 de 2003, la cual en su artículo 5 define el espacio público de la siguiente manera:

**"Artículo 5º.-** *Adicionado por el Artículo 138 de la Ley 388 de 1997. Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses, individuales de los habitantes.*

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

De igual manera, el **artículo 6** *ibídem*, establece la competencia de los concejos municipales para variar el destino del espacio público, a saber:

**"Artículo 6º.-** El destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público de las áreas urbanas y suburbanas no podrá ser variado sino por los concejos, juntas metropolitanas o por el concejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes.

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

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

Por su parte, **el artículo 170 del decreto 1333 de 1986** niega la desafectación de ciertos bienes de uso público, al establecer que: *"Las vías, puentes y acueductos públicos no podrán enajenarse ni reducirse en ningún caso"*.

De otro lado, **el artículo 14 de la Ley 708 de 2.001** *"Por la cual se establecen normas relacionadas con el subsidio familiar para vivienda de interés social y se dictan otras disposiciones"*, modificado por el **artículo 277 de la ley 1955 de 2.019** *"Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 Pacto por Colombia, Pacto por La Equidad"*, establece que:

**"ARTÍCULO 277. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE BIENES FISCALES.** Modifíquese el artículo 14 de la Ley 708 de 2001, el cual quedará así:

**ARTÍCULO 14. CESIÓN A TÍTULO GRATUITO O ENAJENACIÓN DE DOMINIO DE BIENES FISCALES.** *Las entidades públicas podrán transferir mediante cesión a título gratuito la propiedad de los bienes inmuebles fiscales o la porción de ellos, ocupados ilegalmente con mejoras y/o construcciones de destinación económica habitacional, siempre y cuando la ocupación ilegal haya sido efectuada por un hogar que cumpla con las condiciones para ser beneficiario del subsidio de vivienda de interés social y haya ocurrido de manera ininterrumpida con mínimo diez (10) años de anterioridad al inicio del procedimiento administrativo. La cesión gratuita se efectuará mediante resolución administrativa, la cual constituirá título de dominio y una vez inscrita en la correspondiente Oficina de Registro de Instrumentos Públicos, será plena prueba de la propiedad.*

*En ningún caso procederá la cesión anterior tratándose de inmuebles con mejoras construidas sobre bienes de uso público o destinados a la salud y a la educación. Tampoco procederá cuando se trate de inmuebles ubicados en zonas insalubres o zonas de alto riesgo no mitigable o en suelo de protección, de conformidad con las disposiciones locales sobre la materia.*

**PARÁGRAFO 1.** *Para bienes inmuebles fiscales ocupados ilegalmente con mejoras que no cuenten con destinación económica habitacional, procederá la enajenación directa del predio fiscal por su valor catastral vigente a la fecha de la oferta. El Gobierno nacional reglamentará la materia.*

**PARÁGRAFO 2.** *Para los procesos de cesión a título gratuito o enajenación de dominio de bienes fiscales, no aplicarán las restricciones de transferencia de derecho real o aquella que exige la residencia transcurridos diez (10) años desde la fecha de la transferencia, establecidas en el artículo 21 de la Ley 1537 de 2012.*

**PARÁGRAFO 3.** *En las resoluciones administrativas de transferencia mediante cesión a título gratuito, se constituirá patrimonio de familia inembargable.*

**PARÁGRAFO 4.** *La cesión de la que trata el presente artículo solo procederá siempre y cuando el beneficiario asuma y acredite el cumplimiento de las obligaciones fiscales pendientes de pago con la entidad territorial, generadas por el inmueble a titular por concepto de impuesto predial.*

**PARÁGRAFO 5.** *Las administraciones municipales o distritales podrán suprimir de los registros y cuentas de los contribuyentes de su jurisdicción mediante los procedimientos de saneamiento contable, las deudas a cargo del cedente por conceptos de tributos a la propiedad raíz respecto al bien cedido en el marco de este artículo”.*

Finalmente, ha de decirse -en palabras de la Corte Constitucional- que los municipios disponen de una función especial prevista en el **numeral 7 del artículo 313 de la Constitución**, que consiste en reglamentar los usos del suelo. De acuerdo con el legislador, los concejos ejercen esa función mediante los denominados planes de ordenamiento territorial, instrumento de planeación en el que, a través de la fijación de objetivos, metas, políticas, directrices, estrategias y normas, se planea y programa el desarrollo del territorio.

Dicha atribución constitucional -la de reglamentar los usos del suelo- dada a los concejos municipales y distritales, se funda en una doble consideración: **(i)** tiene en cuenta la importancia de la materia para las comunidades, al tratarse de la autogestión y planeación de un asunto esencial para ellas y que define los aspectos más relevantes de la vida social<sup>22</sup> y, **(ii)** se funda en el rol constitucional atribuido a los municipios, como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado<sup>23</sup>. Igualmente, esta atribución tiene en cuenta que, en virtud del principio democrático, los concejos municipales son la corporación pública que representa de manera más inmediata, a los directamente interesados en la planeación de su territorio.

Así, la competencia municipal para reglamentar los usos del suelo es una clara manifestación del principio constitucional de subsidiariedad, previsto en el artículo

---

<sup>22</sup> La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural: sentencia C-795/00; la función de determinar los usos del suelo, afecta aspectos axiales de la vida en comunidad en los sectores urbano y rural, pues el modelo de desarrollo que adopten las entidades territoriales incide en las condiciones de vida en aspectos como el económico, el social, el cultural, el ambiental, el urbanístico, entre otros, de allí que desde el artículo 313 numeral 7 de la Constitución se haya asignado esta labor a los concejos municipales, cuyo origen democrático implica un acercamiento de sus integrantes con las necesidades de la comunidad y conocimiento de las realidades de cada municipio. // Cabe concluir, entonces, que la reglamentación de los usos del suelo es la más clara expresión de la descentralización y autonomía de las entidades territoriales por cuanto a través de ella se diseña y direcciona el desarrollo integral de las personas que habitan el territorio. La planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano, en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales: sentencia C-145/15.

<sup>23</sup> El municipio es el ente idóneo para solucionar los problemas locales en la medida en que conoce realmente las necesidades a satisfacer, y tiene el interés para hacerlo por hallarse en una relación cercana con la comunidad. Así, al acercar la acción estatal al ciudadano, se fortalece la legitimidad a través de la gestión territorial: sentencia C-535/96.

288 de la Constitución, según el cual, las competencias deben prioritariamente asignarse al nivel territorial más cercano a las necesidades.

Ahora bien, la función atribuida expresamente a los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo, a pesar de gozar de una especial protección constitucional, no es absoluta y esto por dos razones: se trata de una función subordinada a la Constitución y a la Ley y, aunque la competencia se radica expresamente en los concejos municipales, en el ordenamiento territorial concurren competencias de otros niveles territoriales. De esta manera, resultan legítimos los instrumentos que buscan hacer compatible la autonomía de los municipios para la reglamentación de los usos del suelo, con el principio de unidad estatal.

### **5.5. Desafectación de los bienes de uso público.**

Al respecto, el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo - Sección Primera, con ponencia del Consejero OSWALDO GIRALDO LÓPEZ, mediante sentencia del 15 de marzo de 2018, proferida dentro del radicado N° 05001-23-31-000-2006-03673-01, indicó:

*"La desafectación ha sido definida<sup>24</sup> como el fenómeno jurídico por el cual un bien que ostenta la calidad de uso público deja de serlo, por cuanto cambia su calidad de bien de dominio público a la de un bien patrimonial ya sea del Estado o de los particulares, sin que ello implique la extinción del dominio sino que se trata de una modificación del régimen jurídico que se le aplica.*

*El legislador, como antes se dijo, estableció una garantía en relación con los bienes de uso público consistente en que solamente pueden desafectarse para tal uso por decisión de los concejos municipales o distritales, y con la condición de que sean reemplazados por otros bienes de características equivalentes. Esta exigencia obedece a la necesidad de que la comunidad mantenga para su uso y goce un bien semejante al que inicialmente se encontraba afecto al uso público.*

*De acuerdo con lo previsto en el inciso primero del artículo 6° de la Ley 9ª de 1989[12], "[e]l 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 concejo intendencial, por iniciativa del alcalde o intendente de San Andrés y Providencia, siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes".*

*En esta misma dirección, el artículo 4° del Decreto 1504 de 1998[13] dispone que "[e]l destino de los bienes de uso público incluidos en el espacio público no podrá ser variado sino por los Concejos Municipales o Distritales a través de los planes de ordenamiento territorial o de los instrumentos que los desarrollen aprobados por la autoridad competente, siempre que sean sustituidos por otros de características y dimensiones equivalentes o superiores", y precisa que "[l]a sustitución debe efectuarse atendiendo criterios, entre otros, de calidad, accesibilidad y localización".*

*Los bienes que van a ocupar el lugar de los bienes cuyo uso público fue variado, a su vez, deben ser afectados por la autoridad local para su destinación al uso, goce y disfrute de la colectividad.*

*En efecto, debe existir una manifestación de voluntad de la autoridad pública por medio de la cual se incorpore un bien al uso o goce de la comunidad. El bien que se utilice para la sustitución referida, que por supuesto, no debe tener la calidad*

---

<sup>24</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-150 de 1995, Magistrado Ponente Alejandro Martínez Caballero.

de bien de uso público sino fiscal, debe ser apto para el uso público y tener condiciones equivalentes a las de aquél que reemplaza.

**Esta Sección, en sentencia de 4 de octubre de 2012<sup>25</sup>, al referirse al contenido y alcance del artículo 6º de la Ley 9ª de 1989, precisó que "el cumplimiento del requisito del canje no tiene que ser concomitante o simultáneo con el cambio de destinación del bien", de forma tal que no hacerlo en el mismo momento no invalida el acto administrativo municipal respectivo que dispone tal variación. Y agregó que la compensación prevista en dicha norma es un "asunto que puede ser exigido por la comunidad mediante el uso de las acciones correspondientes".** (Se resalta)

A este respecto señaló lo siguiente:

*"[...] [E]sta Corporación ha señalado que el cumplimiento del requisito del canje no tiene que ser concomitante o simultáneo con el cambio de destinación del bien. Así lo precisó en sentencia de 12 de mayo de 1995, al manifestar:*

*"...el término canje, de conformidad con el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, no solo significa cambiar una cosa por otra, como lo afirma el recurrente, sino que tal acepción también se entiende como sustituir. Además, **del texto del artículo 6o. de Ley 9a. de 1989 no se desprende que tal cambio o sustitución deba ser inmediato o concomitante a la conversión del bien de uso público en bien fiscal**"[15].* (Resaltado dentro del texto).

*En consecuencia, si bien está probado que no se ha cumplido la condición del canje que, al tenor de lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley 9 de 1989, ha de efectuarse para cambiar el destino de un bien de uso público, ello no vicia de nulidad las disposiciones demandadas, pero sí implica que el Municipio de la Dorada debe compensar a la comunidad, destinando un área de similares características a aquella donde funcionaba la antigua plaza de mercado, esto es, un bien de uso público habilitado como plaza de mercado, asunto que puede ser exigido por la comunidad mediante el uso de las acciones correspondientes."*

## 5.6. Solución del asunto.

Conforme lo indicado en precedencia, la observación de ilegalidad formulada por el gobernador del Departamento del Caquetá, en relación con los artículos segundo y tercero del acuerdo N° 2022009 del 25 de abril de 2.022, expedido por el concejo municipal de Florencia no encuentra vocación de prosperidad, bajo los siguientes argumentos:

El acuerdo señala en su parte resolutive, los siguiente:

**"ARTÍCULO PRIMERO. - OBJETO.** El presente Acuerdo Municipal tiene por objeto reglamentar el cambio de uso de suelo de las zonas o bienes de uso público ubicadas en el barrio Londres: zonas verdes y vías en las que han construido así:

**ARTÍCULO SEGUNDO. – AUTORIZAR CAMBIO DE USO DE SUELO.** Se autoriza a la Secretaría de Planeación del Municipio de Florencia el cambio del uso del suelo de unas zonas públicas ZONAS VERDES en el Barrio Londres, identificadas así:

**ZONAS VERDES:**

Z1	76,7853 M2
Z2	238,494 M2
Z3	37,819 M2
Z4	116,483 M2
Z5	73,012 M2
Z6	168,937 M2
Z7	128,244 M2
Z8	137,643 M2
Z9	145,715 M2
Z10	36,1404 M2
Z11	46,4184 M2
Z12	58,4455 M2
<b>TOTAL</b>	<b>1264,14M2</b>

**ARTÍCULO TERCERO. – AUTORIZAR CAMBIO DE USO DE SUELO.** Se autoriza a la Secretaría de Planeación del Municipio de Florencia el cambio del uso del suelo de unas zonas públicas VÍAS en el Barrio Londres, identificadas así:

**DESCRIPCIÓN DE VÍAS:**

<b>CUADRO DE ÁREA DE VÍAS</b>	
<b>VÍA</b>	<b>ÁREA M2</b>
CARRERA 15A	305,764
Vía Peatonal 1	177,2291
Vía Peatonal 2	165,0254
Vía Peatonal 3	226,1193
Vía Peatonal 4	139,8929
Vía Peatonal 5	513,4843
CARRERA 16C Media Calzada entre Diagonal 4ª SUR y la Calle 4B SUR.	203,8887
CARRERA 16C entre la Calle 4b SUR y la Calle 5 SUR.	620,0971
CARRERA 16D	607,4349
CARRERA 17	477,9166
DIAGINAL 4ª SUR	363,8132
CALLE 4B SUR MEDIA CALZADA	588,1967
CALLE 4C SUR	324,5005
Calle 4D SUR entre Carrera 16C y la Carrera 16D	235,9465
Calle 4D SUR entre Carrera 16C y la Carrera 17	355,9878
Calle 5 SUR	864,6578
<b>TOTAL VÍAS</b>	<b>6923,4633</b>

(...)"

Como quedó visto, los bienes de uso público pueden convertirse en bienes fiscales mediante el mecanismo de la desafectación, al cambiar su calidad de bien de dominio público a la de un bien patrimonial, ya sea del Estado o de los particulares, definición que también aplicó la Corte Constitucional en la sentencia T-095 de 1995.

Además, la Constitución en el artículo 313 facultó a los concejos municipales para desafectar los bienes de uso público y convertirlos en bienes fiscales al disponer que corresponde a los concejos municipales: "**7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades**

***relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda". Así mismo, como lo establece el artículo 6 de la ley 9a de 1989 "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..., siempre y cuando sean canjeados por otros de características equivalentes"***

En consecuencia, encuentra la Sala que no le asiste razón al gobernador del Caquetá cuando afirma que los artículos 2 y 3 del acuerdo municipal objeto de análisis son contrarios a la Constitución y la ley por cuanto el cambio del uso del suelo de las zonas verdes o bienes de uso público en las cuales presuntamente se han construido mejoras, ubicadas en el Barrio Londres de la ciudad de Florencia, se torna *per se* viciados de nulidad, en tanto considera que vulnera las normas en que debía fundarse.

Lo anterior, por cuanto el legislador sí permite tal modificación siempre y cuando ello sea emanado de los concejos municipales y/o distritales, según el caso, bajo la exigencia de ser canjeados por otros bienes de características equivalentes, tal y como lo preceptúa el artículo 6º de la ley 9ª de 1989.

Sobre el particular el Consejo de Estado en providencia del 6 de marzo de 2.013, proferida dentro del expediente de radicado No. 13001-23-31-000-2001-00051-01 (AP)13, señaló:

*"No obstante, como se desprende de la norma en cita, el ejercicio de la facultad otorgada a los Concejos para autorizar la enajenación de bienes municipales se encontraba sujeta a la ley, de manera que la autonomía otorgada en este ámbito no se materializó sino a partir de la expedición del Decreto-Ley 1333 de 1986 por el cual se incorporó de manera expresa la facultad para los Concejos Municipales de disponer lo conveniente sobre sus bienes inmuebles; esta facultad alcanzó mayores desarrollos con la expedición de la Ley 9ª de 1989 que en su artículo 6º consagró, por primera vez, el concepto de **"desafectación" de bienes de uso público siempre que éste fuese canjeado por otro de características equivalentes, aspecto que posteriormente fue reiterado y enriquecido con la expedición de la Constitución de 1991 y la promulgación de la Ley 388 de 1997, con la cual se consolidó el concepto de ordenamiento territorial como máxima expresión de la autonomía territorial.** (subraya el Despacho)*

***Ahora, para que la desafectación del bien de uso público tenga validez, el artículo 6 de la ley 9a de 1989, dispuso la condición de que sean reemplazados por bienes con características equivalentes, siendo esta, una exigencia que obedece a la necesidad de que la comunidad mantenga para su uso y goce un bien semejante al que inicialmente se encontraba afecto al uso público... El bien que se utilice para la sustitución referida, que por supuesto, no debe tener la calidad de bien de uso público sino fiscal, debe ser apto para el uso público y tener condiciones equivalentes a las de aquél que reemplaza.***

*En efecto, para la desafectación aludida debía de existir una manifestación del Concejo Municipal de la variación del bien y su remplazo, lo cual acontece en el sub lite".*

Advierte la Sala que ni del artículo 6º de la Ley 9ª de 1989 ni del artículo 4º del Decreto 1504 de 1998 se deriva que el canje o sustitución a que se refieren las disposiciones arriba señaladas deba ser necesariamente simultáneo o concomitante con la decisión de conversión del bien de uso público en bien fiscal para que sea procedente el cambio del uso del suelo, pues siguiendo el criterio jurisprudencial antes expuesto, aunque no se encuentra cabalmente cumplida la condición del canje

que exige la ley, ello no vicia *per se* de nulidad el acuerdo municipal acusado; **pero sí conlleva a que el municipio de Florencia deba compensar a la comunidad, destinando un bien de similares características a las de los bienes desafectados para el uso público, lo cual puede ser exigido mediante el uso de las acciones correspondientes, como eventualmente lo sería la Ley 393 de 1997, la cual se torna procedente para efectos del cumplimiento de las normas con fuerza de ley o actos administrativos, según como corresponda.**

Hecho el análisis anterior, encuentra la Sala infundados los argumentos expuestos por el gobernador del Caquetá contra el acto administrativo acusado, el cual fue emitido conforme a las normas que regulan la materia; por lo que al no desvirtuarse su presunción de legalidad en lo que respecta a los cargos formulados, la misma ha de mantenerse incólume, lo que impone negar las pretensiones de la solicitud de revisión de legalidad.

### **DECISIÓN:**

Las consideraciones precedentes son el sustento para que la Sala Primera de Decisión, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

### **FALLA:**

**PRIMERO: DECLARAR LA LEGALIDAD** del acuerdo N° 2022009 de fecha 25 de abril de 2.022, expedido por el Concejo Municipal de Florencia, conforme a las razones expuestas en la parte motiva.

**SEGUNDO: COMUNICAR** la presente providencia al alcalde municipal, al presidente del concejo municipal y al personero del municipio de Florencia, así como al gobernador del departamento del Caquetá y al Ministerio Público.

**TERCERO:** En firme esta decisión, **ARCHÍVESE** el expediente, previa anotación en el software de gestión.

**Notifíquese y cúmplase,**

Los Magistrados,

**PEDRO JAVIER BOLAÑOS ANDRADE**

**YANNETH REYES VILLAMIZAR**  
(E)

**ANGÉLICA MARÍA HERNÁNDEZ GUTIÉRREZ**

Firmado Por:

**Pedro Javier Bolaños Andrade**  
**Magistrado**  
**Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta**

**Yanneth Reyes Villamizar**  
**Magistrado Tribunal O Consejo Seccional**  
**4**  
**Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta**

**Angelica Maria Hernandez Gutierrez**  
**Magistrada**  
**Oral 003**  
**Tribunal Administrativo De Florencia - Caqueta**

Este documento fue generado con firma electrónica y cuenta con plena validez jurídica, conforme a lo dispuesto en la Ley 527/99 y el decreto reglamentario 2364/12

Código de verificación: **b499e251d74afbc89edc8c0ff2aada77040e47d3e7a01c442c61646e545ec7bd**

Documento generado en 30/08/2022 04:48:28 PM

**Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:**  
**<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>**