

**REPÚBLICA DE COLOMBIA**



**RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA**

**SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., veintidós (22) de mayo de dos mil veinte (2020)

**EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00**  
**MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS**  
**DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS**  
**DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS**  
**ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA**

**Magistrado Ponente: FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos instaurada por la señora Heidy Elizabeth Rodríguez, Luz Mary Hernández Chavarro y Flor Elvia Alza Morales en contra de la Contraloría General de la República, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil, la Financiera de Desarrollo Territorial – FINDETER, el Concejo Municipal de Barbosa – Santander, el Municipio de Barbosa – Santander, la Fiduciaria Bogotá, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Procuraduría General de la Nación, iniciado de oficio, por presunta vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, mismos que se encuentran contenidos en los literales b), d), e) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El trámite del proceso y la presente providencia se produce en cumplimiento a lo ordenado por el Honorable Consejo de Estado en sentencia de 6 de noviembre de 2014 Acción de Tutela No. 2013-00559-01.

### **SENTIDO DE LA DECISIÓN:**

Es del caso declarar carencia actual de objeto por hecho superado en relación con la construcción de un proyecto de vivienda en espacio público; declarar no vulnerados los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, así como acceder a la declaratoria de vulneración de los demás derechos colectivos señalados por la demandante, por las razones que se expresan en la presente providencia.

## **1. ANTECEDENTES**

### **1.1 La demanda**

El presente medio de control se inició como consecuencia de la formulación de una acción de tutela, con fundamento en la cual, la parte demandante formuló las siguientes:

#### **1.1.1 Pretensiones:**

Los accionantes formularon las siguientes pretensiones:

- “1. Que se tutelen los derechos al DEBIDO PROCESO y VIVIENDA DIGNA de mis poderdantes.
2. Que se declare la excepción de inconstitucionalidad respecto de la norma en la cual se fundamenta expedición de la función de advertencia emitida por el Contralor General de la República (en situación de encargo) NELSON IZACIGA LEÓN por ser contraria a la Constitución Política de Colombia artículo 267. Y como consecuencia de ellos se deje sin efecto la función de advertencia.
3. Que se ordene al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio levantar la suspensión del proyecto de vivienda de 210 viviendas denominado VILLA

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ROCÍO en el Municipio de Barbosa y como consecuencia de ello implementar su ejecución inmediatamente.

4. Que subsidiariamente, en el evento de no considerarse como mecanismo idóneo principal, se acceda a decretar el amparo Constitucional como mecanismo transitorio, para evitar un perjuicio irremediable, como es la pérdida de la expectativa de derecho de acceder a una vivienda digna de mis poderdantes, debido a la inmediatez de la protección y que ante la existencia de recurso legal idóneo, este se presenta como tardío en su solución.”<sup>1</sup>

### 1.1.2. Hechos:

Los hechos que motivaron la demanda se relacionan a continuación:

1°. El Gobierno Nacional implementó el proyecto de vivienda “100.000 viviendas gratis” para reivindicar a la población menos favorecida y en situación de debilidad manifiesta.

2°. E Municipio de Barbosa – Santander cuenta con 280 hogares en situación de desplazamiento forzado, 638 familias de la Red Unidos y 15 hogares afectados por desastres naturales ubicados en zona de alto riesgo.

3°. Que en Acta de Concertación de Grupos Poblacionales Programa de Vivienda Gratuita de 25 de junio de 2013 suscrita entre FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander, se dispuso que 210 soluciones de vivienda gratuita le corresponden al Municipio de Barbosa – Santander.

4°. Para adelantar la materialización de las 210 soluciones de vivienda se suscribió el Convenio Interadministrativo 076 de 2013 suscrito entre FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander, disponiéndose que dicho proyecto sería llevado a cabo en el predio denominado “Villa Rocío”.

---

<sup>1</sup> Folio 3 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

5°. La Contraloría General de la República emitió función de advertencia previniendo a la Alcaldesa Municipal de Barbosa – Santander de reconsiderar no adelantar el proyecto de vivienda por prever un posible daño fiscal al patrimonio público, ya que se habrían invertido con anterioridad recursos para la construcción del aeródromo que allí venía funcionando y que no se contaban con recursos públicos para garantizar la puesta en ubicación en otro sitio del servicio público de aeronavegabilidad.

### **1.3 DECISIÓN DE LA ACCION DE TUTELA**

La acción de tutela formulada por la demandante fue radicada ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca con el número 25000234200020130059900 y fue resuelta por la Sección Segunda Subsección B con Ponencia del Magistrado José Rodrigo Romero Romero, quien mediante providencia del 28 de octubre del 2013 dispuso negar el amparo de los derechos reclamados. Impugnada la decisión fue conocida en dos oportunidades por el Honorable Consejo de Estado, autoridad que mediante providencia del seis (6) de noviembre del dos mil catorce, con Ponencia de la Magistrada María Elizabeth García – Sección Primera, dispuso “CONFIRMASE LA SENTENCIA IMPUGNADA. REMITASE COPIA DE LA TOTALIDAD DEL EXPEDIENTE AL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA PARA QUE TRAMITE LA PRESENTE ACCIÓN DE TUTELA COMO ACCIÓN POPULAR. INSTA A ENTIDADES”.

La Sección Segunda Subsección B del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, remitió a la Sección Primera el expediente, para darle curso como Acción Popular.

### **1.4 Adecuación del Medio de Control a Acción Popular - Obedecimiento de orden superior.**

El 13 de abril del 2015 se dispuso, en obediencia a la orden del superior, admitir la demanda de tutela como acción popular, la misma que se notificó personalmente a las autoridades demandadas.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La acción popular hizo mutación, a partir de los mismos hechos de la tutela, que fue negada, para determinar en el trámite del presente proceso, los hechos señalados por parte del Honorable Consejo de Estado, en la siguiente forma:

**“(...)la Sala considera que no puede hacer caso omiso a las graves irregularidades ventiladas al interior de la presente acción, relacionadas con el lote de terreno donde se encuentra edificado el aeródromo La Esperanza, el cual se encuentra abandonado por el Municipio de Barbosa, quien no ha realizado las adecuaciones sugeridas por la Aeronáutica Civil en reiteradas oportunidades y además, construyó un parque al interior de la pista, lo que impide la utilización del mismo; y la falta de cooperación de las Autoridades Municipales y Departamentales para su sostenimiento, lo que a todas luces podría devenir en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

**Es por lo anterior que se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tramite la presente acción de tutela como acción popular, para que en virtud del principio lura Novit Curia, determine si de las conductas puestas de presente en el expediente se podría advertir la vulneración de los derechos colectivos mencionados en precedencia o de los que considere violados. De igual forma, se le instará para que vincule formalmente a la Procuraduría General de la Nación a la acción popular que se tramite. (...)”**

#### 1.5. Contestación de la demanda.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Admitida la demanda<sup>2</sup> y notificada la misma<sup>3</sup>, la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. FINDETER, el Concejo Municipal de Barbosa – Santander, la Fiduciaria Bogotá S.A. y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, la Nación – Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA contestaron la demanda, oponiéndose a las pretensiones de la misma.

Con escritos de contestación de la demanda presentados oportunamente por los apoderados de las entidades, contestaron demanda:

(1) la CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA (fl. 1108), según poder visible a folio 1118,

(2) el MINISTERIO DE VIVIENDA, CIUDAD Y TERRITORIO (fl. 1119), según poder visible a folio 1128,

(3) la AERONÁUTICA CIVIL (fl. 1084), según poder visible a folio 1079,

(4) FINDETER (fl. 878), según poder visible a folio 892,

(5) el CONCEJO MUNICIPAL DE BARBOSA (SANTANDER) (fl. 913), según poder visible a folio 912,

(6) el MUNICIPIO DE BARBOSA (SANTANDER) (fl. 1158), según poder visible a folio 1151,

(7) la FIDUCIARIA BOGOTÁ (fl. 935), según poder visible a folio 1073,

8) FONVIVIENDA (fl. 1131), según poder visible a folio 1139, y

---

<sup>2</sup> Folios 828 a 835 del expediente

<sup>3</sup> Folios 835 anverso a 877 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

(9) la PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN (fl. 1141), según poder visible 1146. a folio 1149 obra escrito de poder.

Con relación a los argumentos expuestos por cada una de las entidades demandadas, se hará mención más adelante al hacer referencia al fondo del asunto.

### **1.6. Audiencia de Pacto de Cumplimiento**

El día 13 de octubre de 2015, se llevó a cabo la diligencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida y se dispuso continuar con el trámite del proceso (folios 1341 a 1347 del expediente)

### **1.7. Pruebas.**

Mediante auto de 6 de noviembre de 2015 se decretaron las pruebas necesarias y pertinentes, donde se dispuso tener como tales, la prueba documental aportada al proceso; y, las que se resaltan a continuación:

- Oficio 152109023142 de 25 de noviembre de 2015 suscrito por el Profesional – Dirección Jurídica de FINDETER
- Oficio 2015EE0111260 de 25 de noviembre de 2015 de respuesta a la solicitud de remisión de los oficios 7200-E2-97617 y 7200-2-98348.
- Oficio 2015 SEE 0111268 de 25 de noviembre de 2015 de remisión de los Convenios Administrativos Nros. 07 y 08 de 2011 suscritos entre FINDETER y FONVIVIENDA.
- Oficio 2015 EE0150494 de 24 de noviembre de 2015 remisario de copia del Derecho de Petición No. 2013ER0101819 presentado ante la Contraloría General de la República y documentos anexos.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- Oficio 2015EE0112005 de 30 de noviembre de 2015 remitido de las circulares externas solicitadas mediante oficios OC 15-7112, 7200-2-32375.7200-2-34180, 7200-2-41396 y de la circular externa 7200-2-35319 que modificó la 7200-2-34180.
- Oficio 7834 de 17 de diciembre de 2015 se respuesta a la solicitud de información en relación con el Aeródromo de Barbosa – Santander.
- Oficio de remisión de escrito 2002-12292012040539 de 10 de octubre de 2012, 2005-122-2013000616 de 8 de enero de 2013 y de 31 de enero de 2014 dirigido este último al Director de FONVIVIENDA.

### **1.8. Alegatos de Conclusión.**

Dentro del término legal, FINDETER, Fiduciaria Bogotá S.A., el Ministerio de Vivienda, la Contraloría General de la República y la Procuraduría General de la Nación presentaron escritos de alegatos de conclusión en los que reiteraron los argumentos esgrimidos en sus escritos de contestación de demanda.

De igual forma, se encuentra que a folios 1639 a 1643 la UAE presentó escrito de alegatos de conclusión, el que no será tenido en cuenta al haberse allegado extemporáneamente.

### **1.9. Concepto del Ministerio Público**

La señora Agente del Ministerio Público, luego de hacer referencia al material probatorio allegado al proceso, observa que el proyecto de vivienda objeto de dicha acción no superó la etapa preliminar por cuanto, inicialmente, fue suspendido y con posterioridad fue terminado por la Fiduciaria Bogotá debido a que FINDETER consideró que el predio postulado no era apto.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En consecuencia, solamente hasta que se designen finalmente, previa verificación de los requisitos correspondientes, las personas destinatarias del subsidio, el derecho a la vivienda digna podrá ser exigible.

En consecuencia, en defensa del interés general, del orden jurídico, del patrimonio público y las garantías y derechos fundamentales, el Ministerio Público, es consciente de la necesidad insatisfecha de vivienda de la población en situación de debilidad manifiesta de Barbosa, a quienes se les creó la ilusión de obtener una vivienda, razón por la que se sugiere al Tribunal solicitar al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, a FONVIVIENDA y a las autoridades municipales para que de común acuerdo puedan buscar soluciones que permitan satisfacer la necesidad de vivienda de la población.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA.**

En los términos del numeral 16 del artículo 152 de La Ley 1437 de 2011, la Sala es competente para conocer la acción popular en primera instancia: Dicho numeral a la letra dice:

**“ ARTÍCULO 152 . COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA.** Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos:  
(...)  
16. De los relativos a la protección de derechos e intereses colectivos, reparación de daños causados a un grupo y de cumplimiento, contra las autoridades del orden nacional o las personas privadas que dentro de ese mismo ámbito desempeñen funciones administrativas.”

La decisión se proferirá dentro de los límites fácticos que fueron expuestos en la demanda, los cuales llevarán a determinar si existió afectación de los derechos colectivos, en forma como se ordenó por parte del Consejo de Estado.

### **2.2. DE LAS EXCEPCIONES PROPUESTAS**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El artículo 23 de la ley 472 de 1998 señala la oportunidad para resolver las excepciones propuestas en las acciones populares:

**“Artículo 23°.- Excepciones.** En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma”.

## **2.2.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva**

### **2.2.1.1. Fiduciaria Bogotá S.A.**

Afirma que no puede ser vinculada como litisconsorte necesario de la parte pasiva ya que nunca ha obrado como guardián y custodio de las actividades de construcción del Proyecto “Villa Rocío” y, por lo cual, tampoco nunca ha tenido el control de las decisiones que se tomaron alrededor de la inejecución de las obras del mencionado proyecto. Si bien, la Fiduciaria compareció a suscribir contratos de obra, urbanismos, interventoría, gerencia del proyecto, etc, lo hizo como vocera del Patrimonio Autónomo “Fideicomiso Vivienda Gratis” y no actuando como sociedad fiduciaria independientemente determinada, lo que funda en lo previsto en el Decreto 2555 de 2010, numeral 1º del artículo 29 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, el artículo 1226, 1227, 1233 y numeral 2º del artículo 1234 del Código de Comercio, el artículo 53 del Código General del Proceso, así como apartes jurisprudenciales.

### **2.2.1.2. Aeronáutica Civil**

Argumenta que dado que el propietario y explotador del aeródromo es el Municipio de Barbosa y no la Aeronáutica, es la primera la responsable de mantener el aeródromo en las condiciones mínimas óptimas para su operación y garantizar la seguridad en las operaciones aéreas.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por otra parte, la Aeronáutica desconoce qué acciones y hechos se han adelantado respecto a la pretensión de construir 210 viviendas gratuitas, las que harían parte del proyecto de vivienda de interés prioritario desarrollado por el Gobierno Nacional en terrenos del aeródromo La Esperanza de Barbosa – Santander por parte de dicha administración municipal. El Municipio de Barbosa no ha radicado ante la autoridad aeronáutica ningún proyecto ni ha presentado estudios para un nuevo aeropuerto.

La vinculación que se predica a la Aeronáutica Civil no guarda relación con el hecho que la Alcaldía haya decidido unilateralmente disponer que los terrenos que conforman el aeródromo de la Esperanza fueran destinados para el proyecto de interés social.

Por último, considera que de los hechos de la demanda se desprende que la Aeronáutica no tiene la aptitud ni la competencia legal ni reglamentaria para violar o no los derechos esgrimidos por la accionante.

#### **2.2.1.3. Contraloría General de la República**

Expresa que no le asiste responsabilidad alguna con los hechos materia de debate y evidenciados por el Consejo de Estado en sede de tutela, como quiera que las obligaciones derivadas de la necesidad de adecuación, remodelación, traslado o disposición de nuevos terrenos para el funcionamiento del aeropuerto de Barbosa, el cambio de naturaleza a través del EOT y la gestión para la viabilidad del proyecto de vivienda referido no es el del resorte de la Contraloría General de la República y, por tanto, no ha incurrido en el desconocimiento de derechos previstos en el artículo 4º del Decreto 472 de 1998.

#### **2.2.1.4. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Propone dicha excepción fundado en que el levantamiento de la priorización del proyecto Villa Rocío del Municipio de Barbosa fue ordenado por el Comité Técnico Esquema Público – Programa de Vivienda Gratuita en su calidad de vocera del Fideicomiso “Programa de Vivienda Gratuita” a la Fiduciaria Bogotá con base en el alcance del concepto emitido por FINDETER de terminar la Convocatoria No. 158 en lo que respecta al municipio de Barbosa, por lo que la responsabilidad recae en otras entidades.

Lo anterior es igualmente fundado en lo previsto en el artículo 2º del Decreto Ley 3571 de 2011 y el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia, para indicar que es al municipio y no al Ministerio al que le corresponde construir obras necesarias para el progreso local, reiterando que no le asiste responsabilidad legal frente a las pretensiones de la parte actora.

#### **2.2.1.5. Fondo Nacional de Vivienda - FONVIVIENDA**

Manifiesta que conforme a la descripción de los hechos le compete al Municipio de Barbosa – Santander darle solución de vivienda a sus habitantes y no a Fonvivienda, para lo cual hace mención a lo dispuesto en el artículo 3º del Decreto Ley 555 de 2003 sobre las funciones que le asisten a dicha entidad.

Al hacer referencia al Proyecto de Vivienda Gratuita, pone de presente que el municipio de Barbosa – Santander postuló el predio denominado “Villa Rocío” a dicho programa, el cual inicialmente fue declarado viable de acuerdo a certificado de cumplimiento de los requisitos para la postulación de predios para el Programa de Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie No. FCS-0199 de 29 de agosto de 2012 emitido por FINDETER y, por consiguiente, el Comité Fiduciario del Fideicomiso “Programa de Vivienda Gratuita” lo priorizó para que se diera apertura a la convocatoria de selección del constructor que diseñara y/o ejecutara el proyecto de vivienda, en el mencionado predio aportado por el municipio en calidad de propietario.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La Fiduciaria Bogotá S.A. como vocera del Patrimonio Autónomo publicó la Convocatoria No. 158 “Programa de Vivienda Gratuita – Fidubogotá OC Departamento de Santander Municipios de Guepsa y Barbosa” en la página de la Fiduciaria Bogotá.

Debido a que tanto la Contraloría General de la República como la Contraloría Departamental de Santander emitieron funciones de control de advertencia a la Alcaldía de Barbosa advirtiendo el riesgo de daño al patrimonio público frente a la posible demolición y uso diferente del Aeródromo La Esperanza, el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA solicitó a FINDETER pronunciarse sobre los documentos enviados por la Contraloría General y proceder a dar alcance al Certificado de Cumplimiento de Requisitos del lote denominado “Villa Esperanza” con el fin de indicar si el predio continuaba apto para el desarrollo de proyectos de vivienda de interés prioritario.

Por lo anterior, el FINDETER expidió el alcance del certificado de cumplimiento señalando que el predio se consideraba no apto para el desarrollo del proyecto de vivienda de interés prioritario, modificando la calificación inicialmente emitida y tomando en consideración que al Aeronáutica Civil no había conceptuado positivamente sobre el traslado del aeropuerto ni se había presentado un proyecto sobre esta construcción.

Es así como el Comité Fiduciario levantó la priorización del proyecto Villa Rocío del Municipio de Barbosa con base en el alcance del concepto emitido por FINDETER y, por consiguiente, el Comité Técnico Esquema Público – Programa de Vivienda Gratuita dio la instrucción a la Fiduciaria Bogotá de terminar la Convocatoria No. 158 en lo que respecta a dicho municipio.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por lo expuesto, considera que no existe ningún tipo de responsabilidad respecto de la decisión adoptada en el predio ubicado en el Municipio de Barbosa – Santander ya que al evidenciar que el proyecto no es apto al considerarlo un riesgo para los recursos públicos la implementación y desarrollo del mismo, por lo que se sugirió no pactarlo.

En cuanto al Municipio, manifiesta que es a éste al que de conformidad con lo señalado en el artículo 10 del Decreto 975 de 2004 y el artículo 311 de la Constitución Política de Colombia le corresponde dar solución de vivienda a sus habitantes y aportar predios aptos para el desarrollo o ejecución de los proyectos de vivienda en cada ciudad.

#### **2.2.1.6. Procuraduría General de la Nación**

Señala que la misma no debió ser vinculada a la presente acción popular debido a que ninguno de los fundamentos, tanto de hecho como de derecho esgrimidos, guardan relación con su actuar.

#### **2.2.1.7. Posición de la Sala**

##### **1º. Marco normativo y jurisprudencial.**

La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia como “(...) la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la pasiva, como demandado.(...)”

Ha sido ya reiterado por la jurisprudencia que la figura de la falta de la legitimación en la causa corresponde a una excepción previa, pues la misma constituye “(...) una

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado[1].(...)"

Ahora bien, en el tema de la legitimación en la causa resulta pertinente hacer una diferenciación entre la legitimación de hecho y la material, sobre lo cual el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

"(...) Toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante <sup>3</sup>/<sub>4</sub> legitimado en la causa de hecho por activa<sup>3</sup>/<sub>4</sub> y demandado <sup>3</sup>/<sub>4</sub> legitimado en la causa de hecho por pasiva<sup>3</sup>/<sub>4</sub> y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada". (...)"

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la legitimación material en la causa implica determinar si existe o no relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza.

## **2º. Antecedentes:**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En el asunto en particular, se pretende determinar si hay lugar a la declaratoria de violación de los derechos colectivos señalados como infringidos por las entidades demandadas por parte del Consejo de Estado, y que se origina en el levantamiento de la priorización del Proyecto “Villa Rocío” del Municipio de Barbosa – Santander, por lo que se dio por terminada la Convocatoria No. 158 en lo que respecta al municipio mencionado. De lo anterior se infiere por la Alta Corporación que: **“(…)la Sala considera que no puede hacer caso omiso a las graves irregularidades ventiladas al interior de la presente acción, relacionadas con el lote de terreno donde se encuentra edificado el aeródromo La Esperanza, el cual se encuentra abandonado por el Municipio de Barbosa, quien no ha realizado las adecuaciones sugeridas por la Aeronáutica Civil en reiteradas oportunidades y además, construyó un parque al interior de la pista, lo que impide la utilización del mismo; y la falta de cooperación de las Autoridades Municipales y Departamentales para su sostenimiento, lo que a todas luces podría devenir en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

Es por lo anterior que se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tramite la presente acción de tutela como acción popular, para que en virtud del principio *lura Novit Curia*, determine si de las conductas puestas de presente en el expediente se podría advertir la vulneración de los derechos colectivos mencionados en precedencia o de los que considere violados. De igual forma, se le instará para que vincule formalmente a la Procuraduría General de la Nación a la acción popular que se tramite. (…)”

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

### **3°. Sobre la construcción del proyecto de vivienda de interés social Villa Rocío en el Municipio de Barbosa Santander:**

Dada la naturaleza constitucional del medio de control, la regulación especial contenida en la ley 472 de 1998 permite que, en casos sometidos a examen, la imputación de la responsabilidad sea determinada por el juez, en el curso del proceso.

**Artículo 14°.-** *Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos.*

No obstante que en la demanda se determina, como requisito para su admisión, la obligación de indicar la autoridad contra la cual se dirige, es lo cierto que el artículo 17 dispone que:

*La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. **No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables,** el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.*

En nuestro caso, la Fiduciaria Bogotá S.A., el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio y FONVIVIENDA han solicitado ser excluidas del presente medio de control. La Fiduciaria manifiesta que la misma funge como vocera del patrimonio autónomo fideicomiso “Programa de Vivienda Gratuita” y que a la misma no le competía tomar decisiones sobre el “Proyecto Villa Rocío”, así como las otras entidades argumentan que en virtud de sus funciones conferidas por el Decreto Ley 3571 de 2011 no es a las mismas sino al mismo municipio, dispuesto así por el artículo 311 constitucional, al que le compete construir las obras necesarias para el progreso local.

En el caso sometido a examen, se encuentra que la vinculación de Fiduciaria Bogotá S.A. y el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio devienen a su vez de la vinculación que se les hizo a los mismos en la acción de tutela 2013-5590.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En cuanto al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio el mismo es llamado al presente medio de control en virtud del “Programa de Vivienda Gratuita” cuyo objeto consistió en lograr el acceso de vivienda para los hogares de más bajos ingresos y del cual se hizo partícipe el Municipio de Barbosa – Santander para lo cual este último propuso el predio de su propiedad denominado “Villa Rocío”, con el fin que en el

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

mismo se ejecutara un proyecto de vivienda de interés prioritario entregado a la población vulnerable a la que hace mención el artículo 12<sup>4</sup> de la Ley 1537 de 2012.

Sobre las funciones del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el artículo 2° del Decreto Ley 3571 de 2011, contempla:

<sup>4</sup> **ARTÍCULO 12. SUBSIDIO EN ESPECIE PARA POBLACIÓN VULNERABLE.** Las viviendas resultantes de los proyectos que se financien con los recursos destinados a otorgar subsidios familiares de vivienda por parte del Gobierno Nacional, así como los predios destinados y/o aportados a este fin por las entidades territoriales incluyendo sus bancos de Suelo o Inmobiliarios, se podrán asignar a título de subsidio en especie a los beneficiarios que cumplan con los requisitos de priorización y focalización que establezca el Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

Sin perjuicio de lo anterior, la asignación de las viviendas a las que hace referencia el presente artículo beneficiará en forma preferente a la población que se encuentre en alguna de las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema o que se encuentre dentro del rango de pobreza extrema, b) que esté en situación de desplazamiento, c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencias y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable. Dentro de la población en estas condiciones, se dará prioridad a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores.

Las entidades territoriales que aporten o transfieran recursos o predios, según lo previsto en este artículo podrán participar en la fiducia o patrimonio autónomo que se constituya.

**PARÁGRAFO 1o.** El Gobierno Nacional revocará la asignación del Subsidio Familiar de Vivienda a que hace referencia este artículo y restituirá su titularidad, cuando los beneficiarios incumplan las condiciones de los programas sociales del Gobierno Nacional o del reglamento que este expida en relación con las responsabilidades de los beneficiarios, y de acuerdo con el procedimiento que se establezca en el mismo.

**PARÁGRAFO 2o.** En todo caso, el valor de la vivienda otorgada a título de subsidio en especie podrá superar el valor del subsidio que haya sido asignado en dinero antes de la entrada en vigencia de la presente ley, cuando el mismo sea aportado a los patrimonios por parte de sus beneficiarios.

**PARÁGRAFO 3o.** <Parágrafo INEXEQUIBLE>

**PARÁGRAFO 4o.** El Departamento Administrativo para la Prosperidad Social elaborará el listado de personas y familias potencialmente elegibles en cada Municipio y Distrito de acuerdo con los criterios de focalización empleados en los programas de superación de pobreza y pobreza extrema, o los demás que se definan por parte del Gobierno Nacional. Con base en este listado se seleccionarán los beneficiarios del programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie con la participación del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social, de los alcaldes y del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio a través del Fondo Nacional de Vivienda, en los municipios y distritos donde se adelanten los proyectos de Vivienda de Interés Social prioritario.

Tratándose de la identificación de los hogares localizados en zonas de alto riesgo no mitigable, los alcaldes municipales y distritales entregarán, al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y al Fondo Nacional de Vivienda, el listado de hogares potencialmente beneficiarios teniendo en cuenta, entre otros, lo previsto en el artículo 5o de la Ley 2ª de 1991 que modifica el artículo 56 de la Ley 9ª de 1989.

**PARÁGRAFO 5o.** Cuando las solicitudes de postulantes, que cumplan con los requisitos de asignación para el programa del subsidio familiar 100% de vivienda en especie excedan las soluciones de vivienda que se van a entregar en los proyectos de Vivienda de Interés Prioritario que se realicen en el municipio o distrito, el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social realizará un sorteo para definir los postulantes beneficiarios del subsidio familiar 100% de vivienda en especie, de conformidad con los criterios de priorización establecidos en la presente ley, cuando no existan otros criterios de calificación, para dirimir el empate.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**“ARTÍCULO 2º. Funciones.** Además de las funciones definidas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio cumplirá, las siguientes funciones:

1. Formular, dirigir y coordinar las políticas, planes, programas y regulaciones en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y uso del suelo en el marco de sus competencias, agua potable y saneamiento básico, así como los instrumentos normativos para su implementación.

2. Formular las políticas sobre renovación urbana, mejoramiento integral de barrios, calidad de vivienda, urbanismo y construcción de vivienda sostenible, espacio público y equipamiento.

3. Adoptar los instrumentos administrativos necesarios para hacer el seguimiento a las entidades públicas y privadas encargadas de la producción de vivienda.

4. Determinar los mecanismos e instrumentos necesarios para orientar los procesos de desarrollo urbano y territorial en el orden nacional, regional y local, aplicando los principios rectores del ordenamiento territorial.

5. Formular, en coordinación con las entidades y organismos competentes, la política del Sistema Urbano de Ciudades y establecer los lineamientos del proceso de urbanización.

6. Preparar, conjuntamente con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otras entidades competentes, estudios y establecer determinantes y orientaciones técnicas en materia de población para ser incorporadas en los procesos de planificación, ordenamiento y desarrollo territorial.

7. Promover operaciones urbanas integrales que garanticen la habilitación de suelo urbanizable.

8. Definir esquemas para la financiación de los subsidios en los servicios públicos domiciliarios de acueducto, alcantarillado y aseo, vinculando los recursos que establezca la normativa vigente.

9. Diseñar y promover programas especiales de agua potable y saneamiento básico para el sector rural, en coordinación con las entidades competentes del orden nacional y territorial.

10. Realizar el monitoreo de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), para agua potable y saneamiento básico, y coordinar con la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios su armonización con el proceso de certificación de distritos y municipios.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

11. Definir criterios de viabilidad y elegibilidad de proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo y dar viabilidad a los mismos.

12. Contratar el seguimiento de los proyectos de acueducto, alcantarillado y aseo que cuenten con el apoyo financiero de la Nación.

13. Definir los requisitos técnicos que deben cumplir las obras, equipos y procedimientos que utilizan las empresas, cuando la Comisión de Regulación de Agua Potable y Saneamiento Básico haya resuelto por vía general que ese señalamiento es necesario para garantizar la calidad del servicio y que no implica restricción indebida a la competencia.

14. Articular las políticas de vivienda y financiación de vivienda con las de agua potable y saneamiento básico y, a su vez, armonizarlas con las políticas de ambiente, infraestructura, movilidad, salud y desarrollo rural.

15. Preparar, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación, las propuestas de política sectorial para ser sometidas a consideración, discusión y aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes).

16. Prestar asistencia técnica a las entidades territoriales, a las autoridades ambientales y a los prestadores de servicios públicos domiciliarios, en el marco de las competencias del sector.

17. Promover y orientar la incorporación del componente de gestión del riesgo en las políticas, programas y proyectos del sector, en coordinación con las entidades que hacen parte del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

18. Definir las políticas de gestión de la información del Sector Administrativo de Vivienda, Ciudad y Territorio.

19. Orientar y dirigir, en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores, las negociaciones internacionales y los procesos de cooperación internacional, en materia de vivienda y financiación de vivienda, desarrollo urbano y territorial y agua potable y saneamiento básico.

20. Apoyar, dentro de su competencia, procesos asociativos entre entidades territoriales en los temas relacionados con vivienda, desarrollo urbano y territorial, agua potable y saneamiento básico.

21. Las demás funciones asignadas por la Constitución y la ley. (Subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De las funciones descritas se resalta la función del Ministerio frente a la formulación, dirección y coordinación de programas en materia de vivienda, así como las demás funciones asignadas por la Constitución y la Ley.

En el asunto en particular, la Ley 1537 de 2012 en su literal d) artículo 2º dispone como uno de los lineamientos para el desarrollo de la política de vivienda a cargo de las entidades públicas del orden nacional y territorial el aportar bienes y/o recursos a los patrimonios autónomos constituidos para el desarrollo de los proyectos de vivienda de interés social y vivienda de interés prioritario.

A su vez, el artículo 5º ibidem señala que le corresponde al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio definir mediante resolución los criterios de distribución de los recursos del presupuesto general de la Nación asignados a FONVIVIENDA para que esta los aplique, recursos que pueden ser transferidos directamente al patrimonio autónomo que para el efecto constituya FONVIVIENDA, tal como lo contempla el artículo 6º.

Ahora bien, entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander fue suscrito el Convenio Interadministrativo No. 076 de 2013, cuyo objeto consistió en aunar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio denominado “Villa Rocío” para entregar las viviendas resultantes a título de subsidio en especie a la población mas vulnerable en dicho municipio.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En virtud de lo previsto en el artículo 6<sup>o</sup> de la Ley 1537 de 2012, antes mencionado, FONVIVIENDA suscribió el Contrato de Fiducia Mercantil No. 302 con la Fiduciaria Bogotá con el objeto de constituir un patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso –

##### **5 ARTÍCULO 6o. FINANCIACIÓN Y DESARROLLO PARA LOS PROYECTOS DE VIVIENDA DE INTERÉS**

**PRIORITARIO.** Los recursos mencionados en el artículo anterior podrán ser transferidos directamente a los patrimonios autónomos que constituyan Fonvivienda, Findeter, las entidades públicas de carácter territorial o la entidad que determine el Gobierno Nacional.

Para la constitución de patrimonios autónomos el Director o Representante Legal de la entidad respectiva celebrará directamente contratos de fiducia mercantil en los que las entidades del sector central y descentralizado por servicios del nivel nacional y territorial, o cualquier persona natural o jurídica, podrán ser aportantes de bienes o recursos, a título gratuito. Tanto la selección del fiduciario, como la celebración de los contratos para la constitución de los patrimonios autónomos y la ejecución y liquidación de los proyectos por parte de los referidos patrimonios, se regirá exclusivamente por las normas del derecho privado.

Las transferencias de recursos de Fonvivienda, o de la entidad que haga sus veces, a los patrimonios autónomos se tendrán como mecanismo de ejecución del Presupuesto General de la Nación.

Los patrimonios autónomos cuya constitución se autoriza en la presente ley podrán a su vez contratar fiducias mercantiles para la administración de los recursos aplicables a los proyectos de construcción de Vivienda de Interés Social prioritario, a las cuales podrán aportar activos fideicomitidos.

Los patrimonios autónomos que se constituyan, de acuerdo con el presente artículo, podrán adelantar procesos de convocatoria y selección de los constructores interesados en desarrollar los proyectos de vivienda y/o para la adquisición de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario. Tales procesos se rigen por el derecho privado. Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, así como las actividades de seguimiento y control de los mismos, serán definidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Con cargo a los recursos administrados por los patrimonios autónomos, estos asumirán los costos en que se incurra para el manejo y control de los recursos, los gastos de operación, y cualquier otro contrato que se requiera para la estructuración, desarrollo e implementación de esquemas previstos en esta ley. Igualmente, con los recursos administrados, los patrimonios autónomos podrán asumir el pago de los impuestos que recaigan sobre los inmuebles, hasta el momento de su entrega a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda, y los impuestos que se generen por la transferencia de los inmuebles a los patrimonios autónomos y de estos a los beneficiarios del Subsidio Familiar de Vivienda.

En la convocatoria para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, se deberán exigir, como mínimo, los siguientes requisitos:

1. Que cuenten con experiencia específica mínima de cinco (5) años en ejecución de proyectos de vivienda.
2. Que, en los últimos cinco años la persona jurídica y su representante legal, no hubieren sido sancionados, por incumplimientos contractuales relacionados con la construcción.

**PARÁGRAFO 1o.** Las facultades que le confieren al Fondo Nacional de Vivienda – Fonvivienda, el Decreto-ley 555 de 2003 y la Ley 1469 de 2011, en lo que no contraríen la presente ley, tendrán plena vigencia.

**PARÁGRAFO 2o.** Las obligaciones que establezcan las normas vigentes sobre las garantías relativas a la obra, se entenderán como obligaciones a cargo de los constructores y no de los patrimonios autónomos que se constituyan para el desarrollo de proyectos de Vivienda de Interés Prioritario, por parte de las entidades a las que hace referencia este artículo; aspecto que quedará claramente establecido en los contratos que se realicen con el constructor.

**PARÁGRAFO 3o.** La política de vivienda de que trata la presente ley es secuencial y continua. Se desarrollará por programas sucesivos en el tiempo. Cada programa consistirá en el suministro de una cantidad de subsidios en especie. Los siguientes programas se formularán de acuerdo con la disponibilidad presupuestal y las apropiaciones del sector de vivienda. Las vigencias futuras que se constituyan para respaldar los programas tendrán en cuenta dicha disponibilidad y su coherencia con el Marco Fiscal de Mediano Plazo y en el Marco de Gasto de Mediano Plazo.

**PARÁGRAFO 4o.** Las condiciones y criterios para la convocatoria, evaluación y selección de las propuestas para el desarrollo de los proyectos, que va a definir el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, dentro del marco de la presente ley, deberán observar los principios de transparencia, economía, igualdad, publicidad y en especial el de selección

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Programa de Vivienda, a través del cual se realizó la administración de los recursos y otros bienes que transfiriera el fideicomitente o que se transfirieran al fideicomiso constituido para la ejecución de las actividades en materia de interés prioritario a las que hace referencia la Ley 1537.

Con relación a la Contraloría General de la República, de los hechos de la demanda se advierte que la parte actora cuestiona que la misma previno a la Alcaldía del Municipio de Barbosa – Santander para que reconsiderara o no adelantara el proyecto de vivienda gratuita Villa Rocío, toda vez que se preveía un posible daño al funcionar en el predio donde se proyectaba la construcción señalada un aeródromo, el que tendría que ser destruido sin contar con los recursos necesarios para trasladar el servicio a otra parte, por lo que es claro que dicha entidad debe conformar la parte pasiva en el presente asunto.

Tal como se advierte, las entidades antes mencionadas deben concurrir al proceso como parte pasiva, en tanto es claro que las mismas tienen relación con los hechos señalados por los actores populares, esto es, el adelantamiento de un proyecto de vivienda en un predio donde funciona el Aeródromo “La Esperanza”, predio sobre el cual la Contraloría General de la República emitió función de advertencia en el sentido de señalar un posible detrimento al patrimonio del Estado por el valor de los recursos invertidos en dicha obra al proyectarse destruir la infraestructura sin contar con los recursos necesarios para la simultánea puesta en servicio en otra parte, por lo que se suspendió el proyecto planeado para el mencionado municipio.

#### **4º. Sobre el mantenimiento del aeródromo**

En tratándose de la Aerocivil, se tiene que de conformidad con lo descrito en el artículo 2º del Decreto 260 de 2004, es de su competencia “(...) *regular, administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano por parte de la aviación civil, y*

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*coordinar las relaciones de esta con la aviación de Estado; desarrollando las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos sobre la materia, contribuyendo de esta manera al mantenimiento de la seguridad y soberanía nacional. Le corresponde también la prestación de servicios aeronáuticos y, con carácter exclusivo, desarrollar y operar las ayudas requeridas para que la navegación en el espacio aéreo colombiano se efectúe con seguridad. Así mismo, le corresponde reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país, y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación. Igualmente autorizará y vigilará la construcción de aeródromos, actividad esta que continuarán desarrollando las entidades territoriales, las asociaciones de estas o el sector privado. (...)*”

Por su parte, el numeral 11 del artículo 5<sup>o</sup> ibidem, establece que el corresponde a la Aeronáutica Civil vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los aeropuertos, señalando la parte actora en los hechos de la demanda que no hay presencia de dicha entidad en el aeródromo, por lo que es claro que dicha entidad resulta legitimada en la causa por pasiva para comparecer al proceso.

En cuanto a la Procuraduría General de la Nación, su vinculación obedeció a lo previsto por el Consejo de Estado en sentencia de tutela de 6 de noviembre de 2014, en la que se instó la vinculación de dicha entidad a la presente acción popular.

---

<sup>6</sup> “Artículo 5°. Funciones de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil-Aerocivil. Son funciones generales de la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil- Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil-Aerocivil, las siguientes:

(...)

11. Vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias en los aeropuertos propios, concesionados, descentralizados o privados.”

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Cuestión diferente será, del estudio de los derechos colectivos señalados como infringidos y las pruebas allegadas al proceso, que se determine si en el caso en particular hubo la vulneración alegada por las entidades demandadas.

Al igual que frente al programa de vivienda, las excepciones no están llamadas a prosperar, pues tanto la Aeronáutica Civil como la Procuraduría debieron asumir los controles correspondientes en aras a evitar que el hecho se produzca, razón por la cual, será en la presente providencia donde se determine su responsabilidad, si se encuentran probados los derechos colectivos objeto de la presente acción popular.

No prospera la excepción.

## **2.2.2. De las demás excepciones formuladas**

### **2.2.2.1. Concejo Municipal de Barbosa – Santander**

Propone la excepción denominada “inexistencia de vulneración de los derechos colectivos enunciados en el Auto Admisorio de la acción, porque el Concejo Municipal no ostenta competencia para ejercer funciones relacionadas con la actividad aeronáutica”

### **2.2.2.2. Fiduciaria Bogotá S.A. – Vocera del Patrimonio Autónomo “Fideicomiso de Vivienda Gratis”**

Dicha sociedad propone como excepciones de fondo las denominadas así:

- “Incumplimiento de los requisitos sustanciales de procedibilidad de la acción popular para el caso concreto”
- “Pacta sunt servanda (el contrato es ley para las partes)”

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- “Inexistencia de solidaridad entre Fiduciaria Bogotá S.A. y las demandas frente a terceros”
- “Inexistencia de incumplimiento de Fiduciaria Bogotá S.A. en sus obligaciones contractuales frente a los fideicomitentes”
- “El demandante no acreditó el daño colectivo frente a Fiduciaria Bogotá S.A.”
- “Los controles o funciones de advertencia no sirven como mecanismos para coadministrar contratos”.

### **2.2.2.3. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Formula la excepción denominada “Responsabilidad de otras entidades con relación al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social”.

### **2.2.2.4. Municipio de Barbosa – Santander**

Enuncia la excepción denominada “inexistencia de violación a los intereses colectivos”, mas no sustenta la misma.

### **2.2.2.5. Posición de la Sala**

Del contenido de las excepciones antes señaladas, se advierte que las mismas corresponden en realidad a fundamentos en los que basan su defensa las entidades demandadas y no a excepciones de fondo, por lo que ello será tenido en cuenta al momento de pronunciarse sobre el fondo del asunto.

## **2.3. Pruebas sobrevinientes**

Encuentra la Sala que, mediante Oficio radicado en la Secretaría de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 10 de abril de 2018, la UAE Aeronáutica Civil remite como prueba el Oficio 2018022025 de 23 de marzo de 2018

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

remisorio del fallo de 26 de enero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander, con sus anexos. Dichos anexos corresponden a los siguientes:

- Oficio de 2 de marzo de 2018 contentivo de denuncia penal por el delito de fraude procesal instaurado ante la Fiscalía General de la Nación contra la alcaldesa del municipio de Barbosa – Santander periodo 2012-2015.
- Fallo de 26 de febrero de 2018 proferido por el Tribunal Administrativo de Santander
- Resolución No. 00986 de 13 de abril de 2016 “por el cual se levanta la suspensión del permiso de operación del Aeródromo denominado “La Esperanza” en el Departamento de Santander.
- Oficio 2015EE0036278 emitido por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio
- Oficio 2002.176-2015046422 de 5 de noviembre de 2015 remisorio de informe de inspección Aeródromo La Esperanza.
- Oficio 4404.198-1-2015030866 de 26 de septiembre de 2015 correspondiente a Informe de Comisión Inspección Técnica Aeródromo “La Esperanza” de Barbosa – Santander.
- Oficio 2002-122-2012040539 de 10 de octubre de 2012
- Oficio 9302 de 11 de octubre de 2013.

Sobre dichas pruebas, solicita el apoderado de la Aeronáutica Civil dar por terminada la presente acción y ordenarse su archivo.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

No obstante la Ley 472 de 1998 señala que es con la demanda y su contestación la oportunidad procesal para presentar pruebas, es lo cierto que dichos documentos corresponden a las gestiones llevadas a cabo sobre el Aeródromo La Esperanza, así como la sentencia a que hizo referencia la Contraloría General de Santander en respuesta a requerimiento hecho por esta Corporación, por lo que dichas pruebas serán tenidas en cuenta.

En cuanto a los oficios 2002-122-2012040539 de 10 de octubre de 2012 y 9302 de 11 de octubre de 2013, los mismos allegados con los escritos de contestación de demandas, esto es, en la etapa procesal correspondiente, por lo que no hay lugar a tenerlas en consideración como pruebas sobrevinientes.

#### **2.4. De las irregularidades señaladas en el fallo de tutela 2013-5590-01**

Tal como se indicó al inicio de la presente providencia, el Consejo de Estado en Fallo de Tutela de 6 de noviembre de 2014 confirmó la sentencia de primera instancia que negó el amparo de los derechos fundamentales al debido proceso, vivienda digna e igualdad al considerar que el predio donde se pretendía construir el proyecto de vivienda Villa Rocío en el municipio de Barbosa – Santander al no haberse consolidado dichos derechos, ya que no superó el proyecto la etapa preliminar.

De igual forma, dicha Corporación ordenó que se adelantase dicha acción como una acción popular, al considerar que:

“(…)la Sala considera que no puede hacer caso omiso a las graves irregularidades ventiladas al interior de la presente acción, relacionadas con el lote de terreno donde se encuentra edificado el aeródromo La Esperanza, el cual se encuentra abandonado por el Municipio de Barbosa, quien no ha realizado las adecuaciones sugeridas por la Aeronáutica Civil en reiteradas oportunidades y además, construyó un parque al interior de la pista, lo que impide la utilización del mismo; y la falta de cooperación de las Autoridades Municipales y Departamentales para su sostenimiento, lo que a todas luces podría devenir en una vulneración a los derechos colectivos a la moralidad administrativa; a la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la defensa del patrimonio público; al acceso a los servicios

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Es por lo anterior que se ordenará al Tribunal Administrativo de Cundinamarca que tramite la presente acción de tutela como acción popular, para que en virtud del principio *lura Novit Curia*, determine si de las conductas puestas de presente en el expediente se podría advertir la vulneración de los derechos colectivos mencionados en precedencia o de los que considere violados. De igual forma, se le instará para que vincule formalmente a la Procuraduría General de la Nación a la acción popular que se tramite. (...)”<sup>7</sup>

## **2.5. PROBLEMA JURÍDICO.**

Corresponde a la Sala determinar si con ocasión del uso que se le ha dado al lote de terreno donde se encuentra ubicado el Aeródromo La Esperanza ubicado en el Municipio de Barbosa – Santander y las condiciones en que el mismo se encuentra se han vulnerado los derechos colectivos a la moralidad administrativa, el patrimonio público, la utilización y defensa de los bienes de uso público, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

## **2.6. LAS ACCIONES POPULARES.**

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección

<sup>7</sup> Folios 816 a 817 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

## **2.7. FIJACIÓN DEL LITIGIO:**

Corresponderá a la Sala determinar si con ocasión del uso que se le ha dado al lote de terreno donde se encuentra ubicado el aeródromo “La Esperanza” se han vulnerado por las entidades demandadas los derechos colectivos protegidos por la ley 472 de 1998.

## **2.8. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE CONTROVERSIA – MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**2.8.1. Moralidad administrativa, utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

### **i) Del derecho a la moralidad administrativa**

De conformidad con el artículo 88 de la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Conforme a lo previsto en los artículos 209 de la Constitución Política, 4, literal “b”, de la Ley 472 de 1998 y 3 de la Ley 489 de 1998, la Moralidad Administrativa además de ser un derecho colectivo es un principio que orienta la función administrativa “según el cual la actividad de los agentes del Estado debe desarrollarse en atención a los valores previstos en la Constitución y la ley, principalmente los relacionados con el bien común y el interés general”<sup>8</sup>.

Para concretar la amenaza o vulneración del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa se debe acudir al desarrollo legal sobre tal aspecto; es decir, el juicio que realice el juez se debe centrar en el análisis y evaluación de la conducta del funcionario bajo la perspectiva de la función administrativa, enmarcada en los principios constitucionales y las normas jurídicas.<sup>9</sup>

En este sentido, no toda infracción a la ley constituye vulneración del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa pues, para su configuración, **se requiere del elemento subjetivo consistente en perseguir la satisfacción de intereses particulares o personales**. Sobre dicho aspecto, el Consejo de Estado, Sección Tercera, en sentencia del 12 de octubre de 2006, ha considerado:

**“[...] La moralidad administrativa, se refiere al ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico y a las finalidades propias del cumplimiento de las funciones públicas, determinadas por la satisfacción del interés general y no por intereses privados y particulares, sin que cualquier vulneración al ordenamiento jurídico, en el ejercicio de tal función, lleve consigo de manera automática, vulneración a la moralidad administrativa, por cuanto, no toda**

<sup>8</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 6 de octubre de 2005, Exp. 2003-01293 (AP), C.P. doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>9</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 16 de marzo de 2006, 2004-00118 (AP), C.P. Dra. María Elena Giraldo Gómez.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**violación al principio de legalidad, implica automáticamente violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa.**

Con este propósito es importante precisar que **en veces la violación al principio de legalidad**, que se traduce en el no acatamiento de la normatividad en el ejercicio de la función administrativa, **puede conducir a concluir también la vulneración a la moralidad administrativa, porque a la ilegalidad de la actuación se une la conducta antijurídica de quien la ejerce, en tanto actúa no con el ánimo de satisfacer el interés general, sino con el claro propósito de atender intereses personales y particulares**, esto es, se vale de la función que ejerce como servidor del Estado, en provecho propio.

Pero no siempre la ilegalidad conduce a la vulneración a la moralidad administrativa y **corresponde al demandante en la acción popular la carga procesal de precisar el aspecto en el cual radica la trasgresión a este principio, endilgando acusaciones propias de su vulneración y no solo de ilegalidad.**<sup>10</sup> (Destacado por la Sala).

El criterio anterior fue reiterado por la misma Corporación en sentencia del 21 de febrero de 2007:

“[...] cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, **como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto sine qua non, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa.**

**De tiempo atrás se exige, además de la ilegalidad, el propósito particular que desvíe el cumplimiento del interés general al favorecimiento del propio servidor público o de un tercero**, que en palabras de Robert Alexy, en cita de Von Wright, se traduce en la aplicación de conceptos deontológicos y antropológicos. En consecuencia y tratándose de trasgresiones contra el derecho colectivo a la moralidad administrativa, **el comportamiento de la autoridad administrativa o del particular en ejercicio de función administrativa, debidamente comprobado y alejado de los propósitos de esta función, e impulsado por intereses y fines privados, propios o de terceros, tiene relevancia para efectos de activar el aparato judicial en torno a la protección del derecho o interés colectivo de la moralidad administrativa.** De tal suerte que el análisis del derecho a la moralidad administrativa, desde el ejercicio de la función pública, y bajo la perspectiva de los derechos colectivos y de la acción popular, como mecanismo de protección de éstos, requiere como un primer elemento, **que la acción u omisión que se**

<sup>10</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de 12 de octubre de 2006, Exp. 2004-00932 (AP), Consejera Ponente Ruth Stella Correa Palacio.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

acusa de inmoral dentro del desempeño público o administrativo, necesita haber sido instituido, previamente, como deber en el derecho positivo, o en las reglas y los principios del derecho, y concurrir con el segundo elemento de desviación del interés general<sup>11</sup> (Destaca la Sala).

De la línea jurisprudencial transcrita se establece que para determinar si el derecho a la Moralidad Administrativa se encuentra vulnerado o amenazado, el juez debe verificar si los funcionarios de la administración o el particular que ejerce función administrativa han actuado conforme a los deberes que le imponen las normas y si dicha actuación se ha ceñido al cumplimiento del interés general o se ha desviado para satisfacer fines personales o favorecer los intereses de terceros, en todo caso de carácter particular, con desconocimiento de los fines y principios de interés público que animan a la Administración.

Para concretar el contenido, los límites y alcances del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa, la Sala considera que se deben analizar dos perspectivas que si bien son concurrentes pueden distinguirse, a saber: (i) el ejercicio de la función administrativa conforme al ordenamiento jurídico, como elemento objetivo; y (ii) que dicho ejercicio busque, desde el punto de vista subjetivo o del ánimo que impulsa al funcionario, el cumplimiento del cometido estatal.

En efecto, se debe tener en cuenta que el mero desconocimiento del orden jurídico no implica violación del derecho a la Moralidad Administrativa, pues se requiere que dicho alejamiento de la normativa aplicable tenga el propósito de satisfacer **intereses distintos** a la finalidad que se persigue con el ejercicio de la función pública.

Por lo tanto, se requiere la demostración de que la persona a quien se endilga la conducta haya obrado en forma deliberada con el propósito de quebrantar la ley a fin de procurar para sí o para un tercero un provecho indebido.

---

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de febrero de 2007, 2005-0355 (AP), C.P. Dr. Enrique Gil Botero.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En suma, la lesión o puesta en peligro del derecho colectivo a la Moralidad Administrativa se configura con el acaecimiento de dos circunstancias: (i) el desconocimiento del orden jurídico (elemento objetivo) y (ii) que dicho desconocimiento se lleve a cabo con el fin de satisfacer intereses diversos al cumplimiento de los fines del Estado (elemento subjetivo).

## ii) Utilización y defensa de los bienes de uso público

En cuanto al mencionado derecho colectivo, ha dicho el Consejo de Estado que los bienes de uso público tienen en la acción popular un mecanismo jurídico de protección y reivindicación puesto que su vulneración afecta a toda la sociedad en general, fundado en lo siguiente:

“En relación con la categoría de los bienes de uso público, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha desarrollado la clasificación legal de los bienes de dominio del Estado, con fundamento en la distinción entre bienes de uso público y bienes fiscales, definidos ellos en los términos del artículo 674 del Código Civil.<sup>12</sup>

En ese contexto, se tiene, que si bien al artículo 674 del C.C., distinguió entre bienes fiscales y bienes de uso público, no consagró ninguna definición respecto de lo que debe entenderse por uno u otro, razón por la

<sup>12</sup> La historia de la clasificación de los bienes de dominio del Estado, entre bienes de uso público y bienes fiscales, se desarrolló en torno al Código Civil, adoptado por la Ley 57 de 1887, en el cual se dispuso una diferenciación por razón del uso, así: “Artículo 674. Bienes Públicos y de Uso Público. Se llaman bienes de la Unión aquéllos cuyo dominio pertenece a la República. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como el de calles, plazas, puentes y caminos, se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio. Los bienes de la Unión cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes de la Unión o bienes fiscales.” De conformidad con la norma citada, la diferencia entre los bienes de uso público y los bienes fiscales en la legislación civil radicó en la destinación o forma de su utilización. En ese ámbito se consideraron bienes de uso público aquellos que destinados al uso general de los habitantes de un territorio. Los bienes fiscales por oposición a lo anterior, son aquellos que pertenecen al Estado, pero no están al servicio libre de la comunidad, sino destinados al uso privado del Estado, para sus fines propios, que en ocasiones pueden aparecer incompatibles con la utilización indiscriminada por el público. En 1940 la Corte Suprema de Justicia explicó así esa clasificación: “Los bienes del Estado son de uso público o fiscales. A estos últimos se les llama también patrimoniales. Una granja por ejemplo, es un bien de esta clase. El Estado los posee y administra como un particular. Son fuentes de ingresos y como propiedad privada están sometidos al derecho común. Los primeros, los de uso público, son aquellos cuyo aprovechamiento pertenece a todos los habitantes del país, como los ríos, las calles, los puentes, los caminos, etc. Los bienes de uso público, lo son por su naturaleza o por el destino jurídico; se rigen por normas legales y jurídicas especiales” La Constitución Política de 1991, se refirió a los Bienes de Uso Público, concediéndoles tres prerrogativas: inalienables, imprescriptibles e inembargables, en la siguiente disposición: Artículo 63.- “Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables”. Artículo 102. “El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen (sic) a la Nación”.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

cual del desarrollo de estas nociones se han ocupado tanto la jurisprudencia como la doctrina. Sin embargo, de las normas del Código Civil sí se deriva una primigenia clasificación –que hoy en día ha sido ampliada a través de diferentes disposiciones–: i). Bienes fiscales propiamente dichos, que se gobernaban por el Código Fiscal y el Código de Régimen Político y Municipal y en lo no previsto por ellos por la legislación común; ii) Bienes fiscales adjudicables como las minas y los baldíos; iii) Bienes de uso público, que se gobernaban por las reglas del derecho público, son aquellos que se caracterizan por pertenecer al Estado u otra entidad de derecho público, estar destinados al uso común de los habitantes y encontrarse por fuera del comercio, es decir, se reputan –de conformidad con el artículo 63 de la Constitución Política- como bienes inalienables, imprescriptibles e inembargables<sup>13</sup>

Vale decir, que entre este tipo de bienes se incluían, además, los denominados baldíos reservados de la Nación (como las islas y costas) considerados inadjudicables y, de hecho, el artículo 166 del Decreto 2324 de 1984 establece que “[l]as playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso o goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni el subsuelo” (negrilla fuera de texto).

Sobre la naturaleza, las características de los bienes de uso público y las condiciones para su ocupación, la Corte Constitucional<sup>14</sup>

se ha pronunciado de la siguiente manera: “[...] cabe advertir que la vocación de los bienes de uso público es su utilización y disfrute colectivo en forma libre, sin perjuicio de las restricciones que en beneficio del grupo social mismo, puedan ser impuestas por parte de las autoridades competentes, de ahí su carácter de inalienables, imprescriptibles e inembargables que les otorga el artículo 63 de la Carta. Con todo, no resulta contrario a la Constitución que sobre los bienes de uso público se permita un uso especial o diferente, por parte de la Administración, a través del otorgamiento de concesiones o permisos de ocupación temporal, sin que por ello se transmute el carácter de público de esa clase de bienes. Es decir, que el otorgamiento de esa concesión o permiso para un uso especial en bienes de uso público por parte de los particulares, no implica la conformación de derechos subjetivos respecto de ellos, por cuanto la situación que se deriva del permiso o de la concesión es precaria, en el sentido de que son esencialmente temporales y por lo tanto revocables o rescindibles en cualquier momento por razones de interés general. En ese orden de ideas se tiene que cuando bienes de uso público de la Nación,

<sup>13</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183 de 2003.

<sup>14</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-183/03. Referencia: expediente D-4244. Demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 6, numeral 3, parcial de la Ley 768 de 2002 “Por la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”. Demandante: Ernesto Rey Cantor. Magistrado Ponente: Dr. Alfredo Beltrán Sierra.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

sean puestos en manos de particulares, no puede ser por “cualquier razón”, como lo contempla el numeral 3 del artículo 6 de la Ley 768 de 2002, sino únicamente en virtud de autorización de autoridad competente en la forma establecida en la ley. En efecto, el Decreto 2811 de 1974 o Código de Recursos Naturales, establece los “modos de adquirir derecho a usar los recursos naturales renovables de dominio público”, esto es a través de permisos y concesiones temporales, como se dispone en el Título V del citado Decreto. Por otra parte, el Decreto 2324 de 1984, establece en el artículo 169 que la Dirección General Marítima y Portuaria podrá otorgar concesiones para uso y goce de las playas marítimas y de los terrenos de bajamar, previo el cumplimiento de los requisitos que señala esa norma. Así mismo, el artículo 175 consagra dentro de los requisitos exigidos para autorizar el permiso, que al vencimiento del término para el cual se concede, se “reviertan a la Nación las construcciones” y, se obliga al interesado a comprometerse a “reconocer que el permiso no afecta el derecho de dominio de la Nación sobre los terrenos, ni limita en ningún caso el derecho de ésta para levantar sus construcciones en cualquier sitio que considere conveniente”.

Es decir, desde el punto de vista jurídico los bienes de uso público de la Nación, no pueden ser ocupados por los particulares legítimamente conforme a la Constitución, sino cuando se les hubiere otorgado licencia, concesión o permiso de ocupación temporal y, en consecuencia, la expresión “por cualquier razón” contenida en el numeral 3° del artículo 6° de la Ley 768 de 2002, resulta inexecutable y, así lo declarará la Corte en esta sentencia. Conviene aclarar que si bien el artículo 679 del Código Civil, establece que “Nadie podrá construir, sino por permiso especial de autoridad competente, obra alguna sobre las calles, plazas, puentes, playas, terrenos fiscales y demás lugares de propiedad de la Unión”, el artículo 177 del Decreto Ley 2324 de 1984, por su parte, dispone que “La Dirección General Marítima y Portuaria no concederá permiso para construcción de vivienda en las playas marítimas...”, y, además, el artículo 178 del mencionado decreto impone a los Capitanes de Puerto el deber de hacer respetar los derechos de la Nación en las playas, terrenos de bajamar y las aguas marítimas, para lo cual deberán enviar a la Dirección General Marítima y Portuaria “un informe pormenorizado sobre las construcciones particulares que existan en tales terrenos, con indicación de las personas que las ocupen y su alinderación, con el objeto de solicitar al respectivo Agente del Ministerio Público que se inicie la acción del caso para recuperar los bienes que han pasado al patrimonio del Estado en virtud del artículo 682 del Código Civil”. Ahora bien, teniendo claro que el aprovechamiento de los bienes de uso público solamente puede realizarse en virtud de permiso, concesión o licencia, las autoridades respectivas deberán estar atentas al cumplimiento del mandato constitucional de velar por el espacio público -que comprende los bienes de uso público- y a obtener la restitución de los bienes de la Nación una vez se cumpla el término por el cual fueron concedidas, ejerciendo para el efecto las acciones legales pertinentes. Así lo dispone el artículo 682 de la legislación civil, al disponer que: “Sobre las obras que con permiso de la autoridad competente se construyan en sitios de propiedad de la Unión, no tienen los particulares que han obtenido este permiso, sino el uso y goce de ellas, y no la propiedad del suelo. Abandonadas las obras o terminado el tiempo por el cual se concedió el permiso se restituyen ellas y el suelo, por el

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ministerio de la ley, al uso y goce privativo de la Unión, o al uso y goce general de los habitantes, según prescriba la autoridad soberana. Pero no se entiende lo dicho si la propiedad del suelo ha sido concedida expresamente por la Unión”. En el evento de presentarse una ocupación irregular o ilegal en bienes de uso público por parte de particulares, esto es, sin la debida autorización de la autoridad competente, el Estado cuenta con los instrumentos necesarios para obtener la restitución de los mismos, a través del poder de policía o de los demás mecanismos legales que consagra la ley. Así lo expresó la Corte Constitucional en la Sentencia T-150 de 1995, al analizar el deber de las autoridades para preservar el uso público, manifestando lo siguiente: “El bien de uso público por la finalidad a que está destinado, otorga al Estado la facultad de detentar el derecho a la conservación de los mismos y por tanto la normatividad que los regula ordena velar por el mantenimiento, construcción y protección de esos bienes contra ataques de terceros. La protección se realiza a través de dos alternativas: por un lado la administrativa, que se deriva del poder general de policía del Estado y se hace efectivo a través del poder de sus decisiones ejecutorias y ejecutivas. Para el caso el artículo 124 del Decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, dispone que ‘a la policía le corresponde de manera especial prevenir los atentados contra la integridad de los bienes de uso público’... El alcalde como primera autoridad de policía de la localidad (artículo 84 de la Ley 136 de 1994), tiene el deber jurídico de ordenar la vigilancia y protección del bien de uso público, en defensa de los intereses de la comunidad, por lo tanto en su cabeza se encuentra la atribución de resolver la acción de restitución de bienes de uso público tales como vías públicas urbanas o rurales, zona de paso de rieles de tren, según lo dispuesto en el artículo 132 del Código de Policía. Además, el Personero municipal en defensa del interés público puede ‘demandar a las autoridades competentes las medidas de policía necesarias para impedir la perturbación y ocupación de los bienes fiscales y de uso público’ (artículo 139 numeral 7° del Decreto 1333 de 1986). Por otro lado existe otra alternativa que permite la defensa de los bienes de uso público, que es la posibilidad que tienen los habitantes de recurrir a la vía judicial, a través de acciones posesorias, reivindicatorias o la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil “.

(...)

Acerca de la clasificación de los bienes de propiedad del Estado y la convergencia de diversos criterios sobre un mismo bien inmueble, el Consejo de Estado<sup>15</sup> ha señalado: “Con fundamento en la descripción de Ley 9ª de 1989 puede advertirse la existencia de categorías disímiles en los bienes afectos a un uso público, pues cabe distinguir entre los bienes de uso directo o inmediato por parte del público, esto es bienes de acceso abierto o indiscriminado y los bienes afectos a un servicio público, cuya característica típica está impuesta por la necesidad o la conexidad del bien para el propósito de prestación de un servicio público, con independencia de que el acceso del público se encuentre restringido”. Por su parte, el Decreto 1504 de 1998, “[P]or el cual se reglamenta el manejo del espacio

<sup>15</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Consejero ponente (e) Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C., 29 de octubre de 2014. Radicación: 29851. Expediente: 25000232600020010147701. Actor: Galería Cano S.A. y otros. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Referencia: Acción Contractual.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

público en los planes de ordenamiento territorial”, reguló el conjunto normativo que recoge las previsiones relacionadas con la naturaleza jurídica, las características y la atribución de responsabilidades en el manejo de los bienes de uso público, como especies del género o elementos integrantes de la más amplia categoría conceptual que es la de espacio público<sup>16</sup> destinado al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. Este cuerpo normativo se refiere a los bienes de uso público destinados al uso o disfrute colectivo y contempla la posibilidad de celebrar contratos sobre dichos bienes, sin que impida a la ciudadanía su uso, goce, disfrute visual y libre tránsito. Sobre este punto el Consejo de Estado sostuvo lo siguiente<sup>17</sup>: “Se observa en consecuencia que la dispersión de la legislación colombiana aunada a la distribución de competencias territoriales para reglamentar el asunto, no permite construir categorías unívocas entre el tipo de bien (parque, plaza, vía), el régimen de propiedad y el de uso<sup>18</sup>”<sup>19</sup>

### iii) Defensa del patrimonio público

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998, en los siguientes términos:

**“ARTÍCULO 4.** Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros los relacionados con: [...] **e) La defensa del patrimonio público”** (Destaca la Sala).

<sup>16</sup> En este contexto se refiere a los bienes públicos de uso abierto al público, puesto que las categorías legales de uso público y espacio público no son coincidentes, se observa por ejemplo, que algunos bienes que la Constitución Política calificó como bienes de uso público -en cuanto su dominio corresponde a la Nación- no están destinados al uso indiscriminado del público, se encuentran afectos a un fin público particularmente definido, como es el caso de los resguardos indígenas.

<sup>17</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Subsección A. Consejero ponente (e) Hernán Andrade Rincón. Bogotá D.C., 29 de octubre de 2014. Radicación: 29851. Expediente: 25000232600020010147701. Actor: Galería Cano S.A. y otros. Demandado: Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil. Referencia: Acción Contractual.

<sup>18</sup> “(...) ahora bien, las afectaciones que pesan sobre los bienes del dominio público son bastante variadas y lo que puede ser válido para los bienes afectos al uso público, no aplica necesariamente a los bienes afectos al servicio público. Esta idea puede ser también aplicada al interior de la categoría colombiana de los bienes de uso público donde es posible encontrar bienes que, teniendo esta calificación normativa o factual, no son objeto del uso libre por parte de los administrados; o bien este uso comprende realmente limitaciones que hace que la excepción – el uso limitado – se convierta en la regla.” Pimiento Echeverri Julián Andrés, Los Bienes Públicos, historia, clasificación, régimen jurídico, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014.

<sup>19</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS Bogotá, D.C., dieciocho (18) de mayo de dos mil diecisiete (2017) Radicación: 13001-23-31-000-2011-00315-01

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

Sobre el tema, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales<sup>20</sup>.

En relación con este derecho colectivo la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, ha considerado:

“En síntesis, este concepto de patrimonio, abarca todos los bienes materiales e inmateriales<sup>21</sup> que se encuentran en cabeza del Estado como su titular (bienes de uso público, bienes fiscales y el conjunto de derechos y obligaciones que contraiga) y aquellas que lo constituyen (es decir todo aquello que se entiende incluido en la definición de Estado como territorio). Ahora bien, la consagración del patrimonio público como derecho colectivo, tiene por objeto indiscutible, su protección<sup>22</sup>, lo que implica una doble finalidad: la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente administrados; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad (sic) respectiva. Cualquier incumplimiento de estas dos finalidades, implica la potencial exigencia de la efectividad de tal derecho colectivo por parte de cualquier miembro de la colectividad”<sup>23</sup>

De la sentencia transcrita se desprende que la defensa del patrimonio público tiene como propósito, por un lado, **prevenir y combatir el detrimento del patrimonio público**; y, por otro, **su administración eficiente y responsable**.

<sup>20</sup> RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

<sup>21</sup> Artículo 653 del Código Civil. Los bienes consisten en cosas corporales e incorporales. Corporales son las que tienen un ser real y pueden ser percibidas por los sentidos, como una casa un libro. Incorporales, las que consisten en meros derechos, como los créditos y las servidumbres activas.”

<sup>22</sup> De allí su consagración expresa en el literal e) y f) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, como derecho a la “defensa del patrimonio público” y “defensa del patrimonio cultural de la Nación”.

<sup>23</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 21 de mayo de 2008, Exp. 2005-01423 (AP), C.P. doctor Ramiro Saavedra Becerra.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Lo anterior fue reiterado en sentencia reciente por el Consejo de Estado, Sección Tercera, en la cual recordó cuáles son los elementos que componen la defensa del patrimonio público y consideró que la vulneración o amenaza del derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público implica, en la mayoría de casos, la vulneración del derecho colectivo de la Moralidad Administrativa porque, generalmente, la vulneración del primero está precedida de la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas o en el manejo de recursos públicos:

“El derecho colectivo al patrimonio público alude **no solo a “la eficiencia y transparencia en el manejo y administración de los recursos públicos sino también a la utilización de los mismos de acuerdo con su objeto y, en especial, con la finalidad social del Estado”**. En tal virtud, si el funcionario público o el particular administraron indebidamente recursos públicos, bien “porque lo hizo en forma **negligente o ineficiente, o porque los destinó a gastos diferentes a los expresamente señalados en las normas, afectaron el patrimonio público**”

El concepto de patrimonio público **“cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo”**. Adicionalmente, el Consejo de Estado ha reconocido que el concepto de patrimonio público también se integra por “bienes que no son susceptibles de apreciación pecuniaria y que, adicionalmente, no involucran la relación de dominio que se extrae del derecho de propiedad, sino que implica una relación especial que se ve más clara en su interconexión con la comunidad en general que con el Estado como ente administrativo, legislador o judicial, como por ejemplo, cuando se trata del mar territorial, del espacio aéreo, del espectro electromagnético etc., en donde el papel del Estado es de regulador, controlador y proteccionista, pero que indudablemente está en cabeza de toda la población”

Asimismo, **el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público implica que los recursos públicos sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, con lo cual se evita el detrimento patrimonial.**

A su vez, el Consejo de Estado ha concluido en múltiples ocasiones **“que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa”** por cuanto generalmente supone “la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos”.

Por último, es preciso resaltar que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha reconocido que **el derecho a la defensa del patrimonio público ostenta doble finalidad: “la primera, el mantenimiento de la integridad de su contenido, es decir prevenir y combatir su detrimento; y la segunda, que sus elementos sean eficiente y responsablemente**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**administrados**; todo ello, obviamente, conforme lo dispone la normatividad respectiva<sup>24</sup> (Destaca la Sala).

De acuerdo con las anteriores consideraciones jurisprudenciales, la Defensa del Patrimonio Público propende por su **administración responsable y conforme al orden jurídico**, en aras de **evitar su detrimento**. De este modo, **se entienden como hechos lesivos del patrimonio público: (i) su administración en forma negligente o ineficiente, o (ii) que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y en virtud de ello se haya producido su mengua.**

También debe entenderse que este derecho colectivo exige un **sujeto activo cualificado**, esto es, quien tiene a su cargo la guarda y administración de recursos públicos.

No sobra agregar que la lesión o puesta en peligro de este derecho colectivo debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, disposición que impone en cabeza del actor popular la carga de acreditar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

Según lo expuesto, para efectos de considerar como acreditada una amenaza o vulneración del derecho colectivo al Patrimonio Público, se debe probar que la persona encargada de su cuidado (sujeto activo cualificado) lo haya administrado en forma negligente o ineficaz; y que la destinación del Patrimonio Público no haya atendido a lo previsto en la normativa y que en virtud de ello se produzca su mengua.

Hechas las anteriores precisiones y establecido el marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo al patrimonio público, la Sala procede al análisis del caso concreto a fin de determinar si se encuentra probada la existencia de una vulneración o amenaza al derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, no sin

---

<sup>24</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de ocho (8) de junio de dos mil once (2011). Radicación número: 25000-23-26-000-2005-01330-01(AP). Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

antes reiterar que la lesión o amenaza del derecho colectivo debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

El derecho al patrimonio público, se ve afectado cuando el patrimonio sale de la órbita del Estado, esto es, pasa de dominio del Estado a un particular de manera irregular claramente.

El Consejo de Estado, con ponencia del Consejero MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, en sentencia del veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010), expediente No. 52001-23-31-000-2004-01625-01(AP), así lo expuso:

“Ahora bien, sobre el derecho colectivo a la protección del patrimonio público, también ha manifestado la Corporación que: “Se ha entendido que el concepto de patrimonio público cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. La defensa del patrimonio público, conlleva a que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial. Por ello, se concluye que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa. De acuerdo con el alcance que la jurisprudencia le ha dado al derecho colectivo al patrimonio público, cuya vulneración ha vinculado a la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos, no se encuentra en este caso que las conductas omisivas (...) hayan vulnerado o amenacen vulnerar el patrimonio público, como quiera que no se evidencia la existencia de detrimento al patrimonio estatal, ni la amenaza de que pueda presentarse tal detrimento. El concepto de patrimonio público es un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado, y que comprende en ellos los de todas sus entidades, a nivel central, o descentralizado territorialmente o por servicios. **Habrá detrimento de ese patrimonio, cuando se produzca su mengua en él como consecuencia de una actividad no autorizada en la norma, pero no se presenta el detrimento, cuando una entidad estatal deja de hacer a otra de la misma naturaleza, una transferencia de sus recursos en los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, porque en ese caso, no habrá habido mengua en el patrimonio estatal.**” La actora tampoco allega pruebas o menciona siquiera si existen razones para considerar que las actuaciones adelantadas por las demandadas atentan contra el patrimonio público, como tampoco lo hace sobre el derecho a la moralidad administrativa, razón por la cual no puede entenderse como vulnerado el derecho colectivo”.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

iv) Acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna

Sobre dicho derecho colectivo, se ha pronunciado el Consejo de Estado al decir que:

Se trata de un derecho colectivo previsto en el numeral j) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que comprende tres características de los servicios públicos: calidad, precio y cobertura, a las cuales también ha hecho referencia esta Sección<sup>25</sup>.

A la luz de la Constitución Política de 1991, los servicios públicos hacen parte de los fines y deberes del Estado Colombiano, así:

*“[...] Artículo 365. Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

*Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. [...]”*

Así mismo, esta Sección, en providencia del año 2018, explicó la relación de este derecho colectivo con el derecho fundamental a la salud y otros, indicando<sup>26</sup>:

*“[...]De allí que tanto la Nación como las entidades territoriales, tengan el deber de garantizar a los ciudadanos una infraestructura de servicios, que proteja su derecho a la salud, de lo que se sigue que este derecho colectivo está íntimamente relacionado con la vida en condiciones dignas, lo que tiene por consecuencia que el Estado debe realizar para su consecución acciones afirmativas, por medio de las cuales se otorguen a las personas los medios necesarios para la satisfacción de las necesidades básicas relacionadas con la salubridad pública. (...)*

*Así las cosas, se concluye que, a través de la adecuada prestación de los servicios públicos, el Estado puede alcanzar las metas sociales propias del*

<sup>25</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2018. AP radicación n.º 25000-23-41-000-2013-01713-01, C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>26</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Primera. Sentencia del 31 de julio de 2018. AP radicación n.º 13001-23-33-000-2011-00117-01, C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*Estado Social de Derecho. No obstante, si mediante la prestación de los servicios públicos se afectan los derechos de las personas, como puede ser el caso de la salud, la salubridad pública y la dignidad humana, entonces quienes se consideren lesionados, podrán hacer uso de las acciones constitucionales y legales pertinentes para exigir el acatamiento de las responsabilidades que la Carta le ha asignado al Estado; dentro de esas acciones debe resaltarse la acción popular. [...]*

27

**V) Realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.**

“114. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”<sup>28</sup>. 115. De igual forma, esta sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011<sup>29</sup>, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad<sup>30</sup>; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio<sup>31</sup>; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible<sup>32</sup>. 116. Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo

<sup>27</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia de 25 de noviembre de 2019. Radicación número: 66001-23-33-000-2014-00322-01(AP). Consejero Ponente: Oswaldo Giraldo López.

<sup>28</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

<sup>30</sup> 5 Inciso segundo artículo 58 C.P.

<sup>31</sup> Art. 95 numeral 1 C.P.

<sup>32</sup> Art. 3° ley 388 de 1997.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas - de organización física - contenidas en los mismos<sup>33</sup>. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros<sup>34</sup>. 117. Así las cosas, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

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

118. En efecto, esa sección<sup>35</sup> ha manifestado al respecto que: “[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]”. 119. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo. 120. Finalmente, se estima oportuno hacer

---

<sup>33</sup> Art. 5º ley 388 de 1997

<sup>34</sup> 9Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP),

<sup>35</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Planeta, Radicación Número:17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

una reflexión particular<sup>36</sup> sobre el interés colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, pues específicamente sobre este interés colectivo el precedente de la Corporación establece que, para que el mismo se entienda vulnerado o amenazado no basta infringir las normas urbanísticas, sino que se requiere demostrar el daño o la amenaza de daño al interés general<sup>37</sup>.<sup>38</sup>

## 2.8.2. Posición de los actores populares:

### 1º. Del escrito de tutela:

Consideran que la función de advertencia elevada por la Contraloría General de la República fundada en lo previsto en el artículo 5º numeral 7º del Decreto Ley 267 de 2000 resulta inconstitucional al desconocer que artículo 267 de la Constitución Política establece que el control se ejerce en forma posterior, por lo que considera que se debe inaplicar el mismo.

Señalan que existe una expectativa legítima frente a las soluciones de vivienda otorgada al Municipio de Barbosa, pues al momento en que se definen las condiciones para acceder a ellas, se mite una decisión contenida en un acto administrativo y se publica, naciendo allí la posibilidad u oportunidad legítima en cabeza de todas aquellas personas que cumplen con los requisitos para acceder al subsidio y poder ser beneficiados con el mismo, por lo que tal situación debe ser protegida por el ordenamiento jurídico máxime si la actuación de dicha expectativa se produce por ejercicio de actuaciones irregulares de la administración.

<sup>36</sup> Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C Consejero Ponente: Jaime Orlando Santofimio Gamboa, Sentencia de 14 de marzo 2012, Radicación Número: 68001-23-15-000-2002-02183-01(AP)

<sup>37</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 29 de noviembre de 2010, Radicación Número: 25000-23-26-000-2004-01474-01.

<sup>38</sup> CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ Bogotá, D.C. diez (10) de diciembre de dos mil dieciocho (2018) Núm. Único de radicación: 170012331000201100424-03

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Al ser inconstitucional el control previo de advertencia de la Contraloría General de la República y al darle el Ministerio un alcance sobredimensionado, se vulnera el debido proceso y el derecho a la vivienda digna de los actores populares, ya que al no tratarse propiamente de un acto administrativo no modifica ni extingue situaciones jurídicas, no obliga al sujeto dirigido ya que la Contraloría no tiene potestad para ello. Si el municipio de Barbosa no ha renunciado a las soluciones de vivienda, entonces, el Ministerio tampoco ha debido darle el alcance al control de advertencia y parar el proyecto, vulnerando así los derechos colectivos de los actores populares.

Al tratarse de grupos que tienen una expectativa legítima de acceder a los cupos de vivienda gratuita del proyecto “Villa Rocío” en Barbosa – Santander, se ha revictimizado a las mismas mediante actos irregulares discriminatorios.

Afirman que el servicio de aeronavegabilidad que se adelantaba en el antiguo Aeródromo “La Esperanza” no era continuo e ininterrumpido, sino que era esporádico y selectivo.

Si en gracia de discusión se aceptara que existe un servicio público esencial de transporte en la aeronavegabilidad de los barboseños, en las condiciones en que se ejecutaba esta en el aeródromo La Esperanza y que por ello existe un derecho fundamental a la movilidad, pues no existía regularidad ni generalidad de tal derecho, debiendo primar el derecho a la vivienda.

Expresan que la administración municipal de Barbosa actuó conforme a las disposiciones jurisprudenciales pues armonizó el derecho a la vivienda digna de los Barboseños mediante el ofrecimiento del predio del aeródromo La Esperanza y los demás actos tendientes a consolidar el proyecto “Villa Rocío” con la existencia de un aeropuerto que pueda contar con una pista comercial en donde lleguen vuelos comerciales y allí se predique una verdadera existencia de un servicio público esencial de aeronavegabilidad, pues declaró de utiliza pública un predio en la zona rural de

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Pozo Negro para efectos de construir un verdadero aeropuerto, así como inició el proceso administrativo de ejecución de permisos y licencias y solicitó viabilidad técnica, la cual fue concedida, mientras que tanto la Contraloría General de la República como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio han optado por sacrificar hasta el momento la existencia del proyecto "Villa Rocío" y con ello cercenar el derecho a la vivienda digna de los Barboseños.

Agrega que, no existe daño fiscal cuando en un predio se va a adelantar un proyecto de vivienda de aproximadamente \$8.700.000.000, mientras que la inversión del aeródromo fue de \$300.000.000 ya que si el proyecto no se realiza en dicho predio se perderá, así como debe tenerse en cuenta el beneficio social de las viviendas comparado al aeródromo.

## **2º. De la calificación de los hechos por el Honorable Consejo de Estado – Acción Popular de Oficio**

Encuentra el Honorable Consejo de Estado, además, que al inmueble se le ha dado un uso no permitido, debido a la omisión en el control de las autoridades encargadas de mantenimiento y vigilancia.

### **2.8.3. Posición de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. – FINDETER**

Manifiesta que la misma se limitó con base en los compromisos contractuales adquiridos con FONVIVIENDA a ejercer una función estrictamente técnica respecto del terreno del que fue puesto a su consideración, en cumplimiento de su carácter de evaluador al amparo de las normas contenidas en las circulares externas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio Nro. 7200-2-32375, 7200-2-34180, 7200-2-35319 de junio de 2012 y 7200-2-41396 de julio de 2012.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Expresa que en materia de subsidio familiar de vivienda 100% en especie contenido en la Ley 1537 de 2012, relacionado con el programa de vivienda gratuita de interés prioritario denominado “Cien Mil Viviendas Gratis” FONVIVIENDA y FINDETER suscribieron los convenios interadministrativos Nros. 07 y 08 de 2011, con base en los cuales y teniendo en cuenta las circulares externas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio antes mencionadas, esta última entidad procedió a realizar la evaluación técnica del lote denominado “Villa Rocío” postulado por el municipio de Barbosa – Santander.

Luego de relacionar los documentos necesarios para la postulación del predio, indicó que dentro de los documentos presentados por el municipio de Barbosa- Santander se presentó el Acuerdo Municipal No. 0012 de 21 de agosto de 2012 del Concejo Municipal, en el que se incorpora el predio al perímetro urbano para la construcción de vivienda de interés social y prioritario, se modifica el esquema de ordenamiento territorial en cuanto al uso del suelo de área de infraestructura para área intensiva de vivienda y se declara de utilidad pública la zona en el área rural de las veredas “La Palma” y “Pozo Negro” donde la Aerocivil otorga concepto positivo para la construcción de la pista de aeronavegabilidad de operatividad comercial y destinar el uso del suelo para la zona de aislamiento e infraestructura fundándose en el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012.

Una vez realizada la evaluación del predio por parte de FINDETER y verificado que el predio cumplía con los requisitos exigidos por las citadas circulares del Ministerio, la primera procedió a expedir el certificado de cumplimiento FCSC-0199 (código interno No. FCV-000427) del lote denominado “Villa Rocío” el 29 de agosto de 2012.

Pone de presente que se realizó una mesa de trabajo el 3 de octubre de 2013 en las instalaciones de la Procuraduría General de la Nación, en la que se solicitó al Contralor Delegado para la Infraestructura de la Contraloría General de la República remitir a dicho órgano de control los documentos que sirvieron como fundamento para

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

expedir la función de advertencia No. 2013EE0049059 para a su vez ser remitido al Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

La Contraloría General de la República expidió un segundo control de advertencia el 11 de octubre de 2013, con número 017, en el que se advertía en los mismos términos a la alcaldesa del municipio de Barbosa – Santander acerca del posible detrimento al patrimonio público.

Como consecuencia de lo anterior, FINDETER expidió el 23 de octubre de 2013 el alcance del Certificado de Cumplimiento No. FCSC-0199 (Código Interno No. FCV-000427) del lote denominado “Villa Rocío” de 29 de agosto de 2012, concluyendo que de acuerdo con las nuevas evidencias recibidas, dicho predio no era viable para construir el proyecto, toda vez que no se había cumplido con el requisito condicional relativo al concepto positivo de la Aerocivil, como se desprendía de los oficios Nos. 2002-122-2012040539 de 10 de octubre de 2012 y 2005-122-2013000616 de 8 de enero de 2013, proferidos por esa Unidad Administrativa Especial.

Asimismo, por oficio de 31 de enero de 2014 dirigido al Director de FONVIVIENDA, la Aerocivil reitera el carácter del aeropuerto como bien de utilidad pública, el cual presta un servicio público esencial de transporte aéreo.

Señala que dada su naturaleza de sociedad de economía mixta del tipo de las anónimas, regida por el Decreto 4167 de 2011 y la Ley 489 de 1998, así como al regirse por normas de derecho privado, no le permite expedir actos administrativos, por lo que los certificados de cumplimiento que expide en el marco de la postulación de predios no son actos administrativos, ya que su función se deriva de los Contratos Interadministrativos Nros. 07 y 08 de 2011, suscritos con FONVIVIENDA.

Luego de hacer referencia a lo previsto en el artículo 268 del Estatuto Orgánico del Sistema Financiero, manifiesta que dentro de las funciones asignadas por mandato de

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

la ley, no tiene competencia legal y jurídica para actuar dentro del ámbito de la presente problemática y, por ende, no es posible que la misma hubiese vulnerado derecho colectivo alguno.

Lo anterior, por cuanto el predio materia de esta acción popular fue puesto a consideración de FINDETER en su condición de evaluador en virtud de unos convenios interadministrativos suscritos con FONVIVIENDA; así como que al realizar el estudio de la documentación aportada por el postulante del predio, se expidió el certificado de aprobación al cumplirse con los requisitos contenidos en las circulares expedidas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Crédito, certificado que fue revocado con ocasión de la función de advertencia emitida por la Contraloría General de la República y la posición de la Aerocivil.

Manifiesta que no es dable exigirle a FINDETER algún tipo de responsabilidad por el presunto desconocimiento de derechos colectivos, ya que no tuvo ningún poder jurídico de disposición o definición sobre las condiciones o destino que se le impartió al predio bajo examen.

#### **2.8.4. Concejo Municipal de Barbosa – Santander**

Manifiesta la misma no haber vulnerado derechos colectivos puesto que es a la Aeronáutica Civil a la que se le atribuye la competencia exclusiva y excluyente para regular, administrar y prestar el servicio de transporte aéreo, lo que incluye el deber de manejar el uso, mantener y operar los bienes e instalaciones previstos para la prestación de los servicios aeroportuarios, para lo cual se remite a lo previsto en el artículo 47 de la Ley 105 de 1993 y los artículos 2º y 5º del Decreto 2724 de 1993. Por ello, considera que es a la Aeronáutica Civil a la que le corresponde atender el sostenimiento y operación del Aeródromo La Esperanza.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En el hipotético caso en que dicha entidad haya entregado la administración del aeropuerto, tal como lo señala el artículo 48 de la Ley 105 de 1993, es al Municipio de Barbosa al que le corresponde igualmente atender el sostenimiento y operación del mencionado aeródromo.

Destaca que durante la vigencia 2012 – 2015 el Concejo Municipal de Barbosa no ha recibido por parte de la administración municipal ninguna iniciativa o proyecto de acuerdo relacionado con inversiones de sostenimiento en el Aeródromo La Esperanza.

Afirma que no existe vulneración a ninguno de los derechos colectivos relacionados porque **la Superintendencia de Puertos y Transporte mediante Resolución No. 01618 de 2007 ordenó a la Aeronáutica Civil y al Grupo Aéreo de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura descargar de la base de datos del sistema aeronáutico al mencionado Aeródromo**, considerando que en él no se efectúan operaciones de transporte aeroportuario.

Luego de hacer mención a las funciones señaladas para el Concejo Municipal por el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia y la Ley 388 de 1997, así como el artículo 47 de la Ley 1537 de 2012, manifiesta que dicha Corporación expidió el **Acuerdo 012 de 2012 por medio del cual declaró al Aeródromo La Esperanza como zona expansiva de vivienda**, en virtud de la competencia atribuida y con fundamento en el concepto técnico emitido por la Universidad Nacional de Colombia; el hecho que el Municipio debía acogerse al Programa Nacional denominado “Construcción de 100.000 viviendas de interés prioritario” en el país, con el fin de disminuir el déficit de vivienda existente; y, el cumplimiento de los objetivos trazados por la Ley 1537 de 2012 y el Plan de Desarrollo para el Municipio de Barbosa, para lo cual se debían habilitar predios que permitieran la ejecución de proyectos de construcción de vivienda de interés social y prioritario, en atención a la necesidad de superar el déficit de muchas familias de obtener vivienda propia.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Expresa que en el mencionado Acuerdo, se dispuso un sitio para reubicar el Aeródromo del Municipio, declarando de utilidad pública la zona ubicada en el área rural de las veredas “La Palma” y “Pozo Negro” para, previo concepto de la Aeronáutica Civil construir la pista de aeronavegabilidad de operatividad comercial, determinando el uso del suelo para zona de aislamiento.

Considera que la actuación del Concejo se ajustó al Plan de Ordenamiento Territorial, localizando la infraestructura de la red vial aeroportuaria en un área que no impactara el perímetro urbano del Municipio y que, por ello, se acompasa con el derecho colectivo a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos con fundamento en las disposiciones jurídicas, dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes.

Por lo anterior, manifiesta que no existe vulneración de los derechos colectivos enunciados en el Auto Admisorio de la acción, porque el Concejo Municipal no ostenta competencia para ejercer funciones relacionadas con la actividad aeronáutica, argumentando que frente a su competencia – para lo cual hace igualmente mención a lo previsto en los artículos 1774 y 1776 del Código de Comercio – es a la Aeronáutica Civil a la que le corresponde el sostenimiento y/o mantenimiento del Aeródromo La Esperanza, por lo que de establecerse en la presente acción una omisión funcional, le correspondería a esta.

En el caso que apareciera demostrado que la Aeronáutica Civil descentralizó la función aeroportuaria en los términos del artículo 48 de la Ley 105 de 1993, sería el municipio de Barbosa quien estaría llamado a atender la obligación de mantenimiento y operación del mencionado aeródromo.

#### **2.8.5. Fiduciaria Bogotá S.A. – vocera del patrimonio autónomo “Fideicomiso de Vivienda Gratis”**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Manifiesta que la misma no vulneró derecho colectivo alguno, ya que de conformidad con lo previsto el artículo 29 del EOSF al tratarse de una entidad financiera vigilada por la Superintendencia Financiera de Colombia, no le es dable definir, formular, adoptar, ejecutar y/o financiar la ejecución de proyectos de vivienda de interés social prioritario, por ende, no califica las postulaciones ni asigna los estudios de vivienda de interés social.

Señala que la misma en calidad de fiduciario, suscribió con el Fondo de Vivienda – FONVIVIENDA el Contrato de Fiducia Mercantil y Administración de pagos No 302 de 6 de julio de 2012 con arreglo a lo preceptuado en el artículo 23 de la Ley 1469 de 2011, artículo 6º e inciso primero del artículo 41 de la Ley 1537 de 2012, mediante el cual se conformó el patrimonio autónomo denominado “Fideicomiso de Vivienda Gratis” o “Fideicomiso Matriz” para la administración de los recursos dinerarios provenientes de los subsidios de vivienda, entre otros bienes.

Al hacer referencia a lo previsto en la Circular Básica Jurídica No. 007 de 1996 de la Superintendencia Financiera de Colombia, numeral 1.1. del Título Quinto – Capítulo Primero, el numeral 8º del mismo Título y Capítulo, pone de presente que el contrato de fiducia mercantil suscrito con FONVIVIENDA es de los denominados “contratos de fiducia mercantil de administración y pagos”, cuyas características principales son la transferencia de la propiedad de los bienes del fideicomitente a la fiduciaria a título de propiedad fiduciaria; la conformación con esos bienes de un patrimonio autónomo o fideicomiso que para este caso se llamó “Fideicomiso de Viviendas Gratis”; la existencia de una finalidad que se persigue con la constitución de la fiducia; la separación contable y jurídica de los bienes propios de la sociedad fiduciaria de los bienes entregados a título de fiducia mercantil; y, el surgimiento de derechos fiduciarios en favor de los fideicomitentes.

Asimismo, manifiesta que las sociedades fiduciarias solo pueden realizar las actividades que les han sido asignadas por el EOSF y, por tanto, no pueden realizar

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

obras de construcción ni financiar las mismas, como quiera que entidades financieras, como la demandada, están dotadas por virtud de la ley y del régimen excepcional impuesto por el Estatuto Orgánico del Sistema Financiero para realizar negocios fiduciarios de cualquier tipo y clase, entre otras actividades financieras, toda vez que su naturaleza se encamina a servir como intermediarios financieros.

Que el patrimonio autónomo “Fideicomiso de Vivienda Gratis” cuenta en su interior con un órgano máximo directivo llamado “Comité Fiduciario” dentro del cual, la fiduciaria no tiene ninguna injerencia, ya que su actividad se limita a llevar la secretaría de las reuniones. Dicho órgano imparte y toma las decisiones atinentes al desarrollo, ejecución y construcción del proyecto inmobiliario siguiendo para el efecto las directrices contenidas en el documento denominado “Manual Operativo”.

Resalta que tampoco resulta responsable, ya que sin su intervención el municipio de Barbosa – Santander a través de su Concejo Municipal procedió a cambiar el uso del suelo del predio donde se desarrolla el proyecto de vivienda de interés prioritario “Villa Rocío”, con lo cual conjuró cualquier limitación que tuviera el predio para la construcción del citado proyecto.

Que sin intervención de la demandada, FINDETER emitió en un comienzo y con respecto al predio donde se levanta el proyecto de vivienda de interés prioritario “Villa Rocío” el certificado de cumplimiento de requisitos jurídicos y técnicos que hicieron viable adelantar la construcción del mencionado proyecto, lo que fue posteriormente modificado.

Sin la intervención de la Fiduciaria, el Comité Fiduciario instruyó la terminación del proyecto “Villa Rocío” como quiera que el predio sobre el cual se levantaría el mismo se volvió inviable según FINDETER.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Considera que existe un incumplimiento de los requisitos sustanciales de procedibilidad de la acción popular para el caso concreto, por cuanto no se demostró responsabilidad alguna a cargo de la demandada frente al incumplimiento de los derechos colectivos relacionados en los literales b), d), e), j) y m) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

Que debe tenerse en consideración el principio de pacta sunt servanda por cuanto los negocios suscritos por la misma, ya sea el contrato de fiducia mercantil de administración y pago No. 302 de 6 de julio de 2012 y sus otros sí modificatorios surgieron a la vida jurídica por el acuerdo de voluntades expresado por los contratantes y de acuerdo al marco legal.

Que no existe solidaridad entre Fiduciaria Bogotá S.A. y las demandas frente a terceros” para lo cual se remite al Capítulo III numeral 3.5., numeral 7.2.4. del Capítulo VII, párrafo cuarto, numeral 7.4., con lo cual ha quedado liberada de cualquier escrutinio respecto a su actuar.

Que tampoco hubo incumplimiento de Fiduciaria Bogotá S.A. en sus obligaciones contractuales frente a los fideicomitentes” por cuanto ha desplegado su gestión para cumplir el objeto y finalidad de lo pactado en el contrato de fiducia mercantil y, por lo tanto, nunca ha realizado actividades que lleven a determinar que por su actuar o por su omisión el Proyecto Villa Rocío fuese suspendido, los dineros administrados en desarrollo del contrato de fiducia mercantil han sido administrado conforme lo acordado en dicho contrato fiduciario y conforme a las directrices que para el efecto ha impartido el Comité Fiduciario, así como el contrato se ha cumplido conforme a su objeto y finalidad.

Que el demandante no acreditó el daño colectivo frente a Fiduciaria Bogotá S.A. por cuanto la misma no tuvo que ver con la definición, formulación, ejecución ni la suspensión del proyecto de vivienda de interés prioritario Villa Rocío.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Que los controles o funciones de advertencia no sirven como mecanismos para coadministrar contratos, ya que los mismos en realidad tienen como consecuencia la de señalarle o poner de presente a la administración los posibles riesgos que le genere una operación en curso y que a cierto ente fiscalizador puede presentar inconvenientes en el correcto manejo de los recursos públicos, hacer lo contrario, sería una extralimitación de las funciones de la Contraloría. En el asunto en particular, el proyecto de vivienda se frustró por una indebida utilización de la función de advertencia por parte de las Contralorías, lo que conllevó a generar su suspensión.

#### **2.8.6. Aeronáutica Civil**

Se opone a las pretensiones de la demanda, argumentando que dicha entidad desconoce qué acciones y hechos se han adelantado respecto a la pretensión de construir 210 viviendas gratuitas, las que harían parte del proyecto de vivienda de interés prioritario desarrollado por el Gobierno Nacional en terrenos del aeródromo La Esperanza de Barbosa – Santander, por parte de esa administración municipal. A la fecha de contestación de la demanda, el municipio no ha radicado ante la autoridad aeronáutica ningún proyecto ni ha presentado estudios para un nuevo aeropuerto, tal solo han expresado su intención de trasladar el actual aeródromo a una nueva zona.

Argumenta la demandada que la misma no tiene la aptitud ni la competencia legal ni reglamentaria para violar o no los derechos esgrimidos por la accionante. **Si bien es cierto que el Aeropuerto La Esperanza, ubicado en el Municipio de Barbosa – Santander cuenta con permiso de operación indefinido de conformidad con la Resolución No. 306 de 7 de noviembre de 1958, también es cierto que este aeródromo cuyo explotado es el municipio, su uso corresponde a la prestación del servicio público de transporte aéreo del mencionado municipio y la región.**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La propiedad de los terrenos que conforman el aeródromo es del municipio, respaldada con la Escritura Pública No. 43 de 16 de febrero de 1951 de la Notaría Principal del Circuito de Puente Nacional – Santander, registrada en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Vélez el 15 de julio de 1953, con número de matrícula inmobiliaria No. 324-59598.

Teniendo en consideración las directrices de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia (RAC) y de la Organización Internacional de Aviación Civil – OACI del Convenio de Chicago, el pasado 20 y 21 de junio de 2013 se realizó inspección técnica al aeródromo La Esperanza con la finalidad de dar cumplimiento a lo estipulado en dicho reglamento, con el fin de establecer las condiciones, necesidades y ajustes de tipo técnico, en especial, al área de movimiento del mencionado aeródromo.

Del resultado de la inspección, se encontraron algunas deficiencias en varios ítems, recomendaciones que se plasmaron en un informe entregado a la Alcaldesa del municipio y que requieren intervención, que deben tenerse en cuenta en forma oportuna debido a que si no son considerada, ponen en evidente riesgo la operación aérea, haciendo mención a las mismas.

Aunado a lo anterior, señala que el propietario y explotador del aeródromo es el municipio de Barbosa de conformidad con lo previsto en la norma que regula el tema. De acuerdo a las condiciones encontradas al momento de la inspección técnica comprobatoria el aeródromo pasa de clasificación clave de referencia de 2 A a 1 A.

Dado que el aeropuerto presentaba algunas deficiencias técnicas, la Entidad dentro de sus responsabilidades de vigilar, evaluar y controlar el cumplimiento de las normas aeronáuticas y aeroportuarias, suspendió las operaciones aéreas inicialmente por un término de dos meses, mediante un NOTAM publicado a partir del 21 de septiembre de 2013 hasta el 22 de noviembre de 2013 para que la administración municipal

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

subsane las deficiencias encontradas y notificadas, suspensión que fue prorrogada desde el 22 de noviembre de 2014 hasta el 21 de febrero de 2014.

**A la fecha de contestación de la demanda, el aeródromo continúa suspendido en su permiso de operación por falta de mantenimiento y conservación de sus condiciones técnicas para garantizar la seguridad operacional, función que le corresponde al municipio de Barbosa.** De las recomendaciones emitidas, no se ha recibido pronunciamiento de su ejecución por parte de la Alcaldía de Barbosa, así como manifiesta que no conoce las afectaciones que está adelantando dicha entidad en sus terrenos y si ellas corresponden a las recomendaciones hechas por la AEROCIVIL o si se trata de otro tipo de construcción.

Señala que los actos administrativos y disposiciones tomada por la administración municipal son anteriores a la inspección técnica por parte de la AEROCIVIL al aeródromo.

Tampoco ha presentado el municipio de Barbosa estudios técnicos ni ha radicado ante la Subdirección General de la Aeronáutica Civil ningún proyecto para el traslado del aeropuerto a la zona rural en la Vereda Pozo Negro.

Por último, **considera que el aeropuerto es de utilidad pública y presta el servicio público esencial de transporte aéreo de conformidad con el Código de Comercio, a pesar que el municipio sea propietario y explotador del mismo.**

### **2.8.7. Contraloría General de la República**

Por su parte, la Contraloría General de la República manifestó que la frustración del proyecto de vivienda que la parte actora en sede de tutela estimó obedecer o ser producto del oficio denominado función de advertencia proferido por la Delegada de la Infraestructura de la misma entidad, no obedeció a tal, sino que por el contrario se

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

fundó en la falta de aptitud legal del terreno dispuesto para tal fin, irregularidad que dicha entidad en ejercicio de la función constitucionalmente asignada advirtiera en su momento, razón por la cual, no puede derivarse responsabilidad en su contra.

A contrario ser el ente de control el transgresor o desconocedor de derechos fundamentales o colectivos, fue quien puso sobre la mesa las posibles irregularidades advertidas por el Alto Tribunal.

#### **2.8.8. Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio**

Manifiesta que en el caso en particular no se acredita vulneración alguna de los derechos colectivos invocados como vulnerados, ya que la parte actora se limita a señalar un sinnúmero de supuestas irregularidades de forma abstracta.

Tampoco hubo vulneración de derechos colectivos puesto que el Ministerio no tuvo injerencia en los hechos materia de la acción.

Afirma que la responsabilidad recae en otras entidades con relación al Sistema Nacional de Vivienda de Interés Social, ya que de conformidad con lo previsto en la Ley 3 de 1991 y el artículo 10 del Decreto 975 de 2004 es a los municipios y distritos los que les corresponde coordinar en su respectivo municipio el Sistema mencionado, así como son responsables a nivel local de la política en materia de vivienda y desarrollo urbano. Dentro de las funciones del Ministerio se encuentra la formulación, dirección y coordinación de las políticas públicas en materia de vivienda y no la de asignación de subsidios de vivienda de interés social, sin que se haya vulnerado por el mismo derecho colectivo alguno.

#### **2.8.9. Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Señala que FONVIVIENDA no tiene injerencia alguna, teniendo en cuenta que el predio asignado para la construcción de las 210 viviendas gratuitas en el municipio de Barbosa – Santander fue declarado no apto con el fin de evitar un posible daño fiscal a la Nación ya que en el predio se encuentra el Aeródromo La Esperanza y que es al municipio al que le corresponde dar solución de vivienda a sus habitantes.

#### **2.8.10. Procuraduría General de la Nación**

Indica dicha entidad no ser responsable por la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos señalados.

Si bien es cierto la Procuraduría ejerce la función pública de garantizar y proteger los derechos de la sociedad en los procesos judiciales, estos derechos y garantías están protegidos y los defiende el Agente el Ministerio Público delegado ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca como también los intereses de la entidad, pues en la relación fáctica que hace el actor popular con respecto a la suspensión del proyecto de vivienda objeto de la presente acción nada tiene que ver el ente de control y menos en su función pública en destrabar esta situación.

Luego de hacer referencia a la función de dicha entidad en virtud del control disciplinario que le asiste, contenida en el inciso 1º del artículo 277 de la Constitución Política de Colombia y los numerales 2º y 7º del artículo 7º del Decreto 262 de 2000, así como el procedimiento interno para recepción, reparto y desarrollo del procedimiento adelantado para tal efecto, manifiesta que en el caso en particular no se puede adelantar o emitir ningún concepto de fondo por cuanto si a futuro llegare a presentar una queja de orden disciplinario ante la Procuraduría General de la Nación, se crearía un impedimento para conocer y resolver de fondo, o también ello podría constituirse en un prejuzgamiento sobre los hechos de la acción popular.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por último, solicita sean desestimadas las pretensiones por cuanto la Procuraduría ha cumplido con los parámetros señalados por la ley que regulan la materia, no siendo responsables de la vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos de la accionante, ni menos derechos e intereses colectivos y difusos.

### **2.8.11. Municipio de Barbosa**

Manifiesta que el artículo 247 de la Constitución Política de Colombia señala que el control ejercido por la Contraloría General de la República se hará en forma posterior y selectiva. A continuación, indica que la facultad contenida en el artículo 5º numeral 7º de la Ley 267 de 2000 de emitir controles de advertencia, resulta inconstitucional, pues así lo declaró la Corte Constitucional en sentencia C 103 de 2015.

Por lo anterior, al darle un alcance sobredimensionado al Control de Advertencia emitido en su momento por la Contraloría General de la República, tal como lo hizo el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, se vulneró el debido proceso del municipio de Barbosa – Santander, ya que el mismo no se trata de un acto administrativo al no crear, modificar ni extinguir situaciones jurídicas, no obliga al sujeto dirigido por la carencia de función y de potestad de hacerlo para la Contraloría.

Considera que la función de advertencia está mal fundada, **ya que desde el año 2007 dejó de existir el Aeródromo llamado “La Esperanza” como puerto aéreo y se convirtió en una pista en mal estado sin permiso para realizar operaciones, tal como se desprende del artículo 2º de la Resolución 01618 de 2007.**

Pone igualmente de presente que, **mediante Acuerdo Municipal 012 de 2012 se modificó el EOT municipal y cambió el uso del suelo del extinto Aeródromo,** por lo que se ha desconocido la autonomía que tienen las entidades territoriales en definir los usos del suelo.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por lo anterior, considera que al no existir el aeródromo la función de advertencia resulta equivocada, puesto que ella parte de la base que el presunto daño fiscal se configuraría por virtud de la existencia del aeródromo que se pretende destruir, terreno en el cual hoy se encuentra un área expansiva de vivienda.

Afirma que no existe ninguna prohibición legal para el Concejo Municipal trasladara el Aeródromo La Esperanza o lo extinguiera en el lote ofertado para construirlo en otra zona, sin un permiso previo de la UAEC, o sin estar un nuevo aeródromo construido.

Argumenta que en ningún momento existió un servicio público esencial en el aeródromo, ya que el servicio de aeronavegabilidad como especie de transporte no es continuo e ininterrumpido sino, por el contrario, esporádico y selectivo.

Que tampoco existe un daño fiscal por hacer el proyecto de vivienda Villa Rocío en el predio en donde funcionó el extinto Aeródromo La Esperanza, ya que las inversiones realizadas en su momento prestaron su vida útil, siendo hoy una capa asfáltica en alto grado de deterioro y un afirmado de subbase, lo que no se destruirían puesto que ello es necesario para el proyecto de vivienda.

Por último, considera que fue la función de advertencia la base para el incumplimiento de FONVIVIENDA, ya que con dicha actuación se generó una nueva solicitud a FINDETER para que se emitiera un nuevo concepto en donde se concluyó en que el predio ofertado no cumplía con los requisitos técnicos y jurídicos para adelantar el proyecto de las 210 viviendas gratuitas, pese a que ya había emitido un concepto previo en donde se conceptuaba por FINDETER que el predio sí cumplía con los requisitos.

#### **2.8.12. Posición de la Sala**

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Con el fin de determinar si en el asunto en particular ocurrió la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa, a la utilización y defensa de los bienes de uso público, a la defensa del patrimonio público, al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, generado con manifestado los actores en la demanda y las irregularidades descritas al interior de la acción de tutela 2013-05590-01 relacionadas con el lote de terreno donde se pretendía la construcción del proyecto de vivienda “Villa Rocío”, ubicado en el Municipio de Barbosa – Santander, es necesario mencionar lo siguiente:

### **1º. Del Proyecto de Vivienda Villa Rocío – Carencia actual de objeto por hecho superado**

El Gobierno Nacional creó el Programa de Vivienda Gratuita para la Población más Vulnerable del País, el cual fue inscrito en el Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional (BPIN), cuya meta consistió en la entrega de 100.000 viviendas gratuitas a título de subsidio familiar de vivienda en especie, atendiendo a lo previsto en la Ley 1537 de 2012.

El 6 de julio de 2012 se celebró el Contrato No. 302<sup>39</sup> de Fiducia Mercantil de Administración y Pagos entre Fiduciaria Bogotá S.A. y el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA, cuyo objeto consistió en la constitución de un patrimonio autónomo denominado “FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA” por medio del cual se realizaría la administración de los recursos y otros bienes que transfiera el Fideicomitente o que se transfieran al fideicomiso constituido para la ejecución de las actividades en materia de vivienda de interés prioritario destinadas a la atención de

---

<sup>39</sup> Folios 624 a 640 del expediente. Ver igualmente a folios 950 a 983 del expediente.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

hogares a los que se refiere la Ley 1537 de 2012 y las normas que la modifiquen, sustituyan o reglamenten, esto es, a familias de menores ingresos.

En el numeral 0.1.10 del mencionado contrato de fiducia, se estableció que el Fideicomiso –Programa de Vivienda Gratuita- debía constituir “patrimonios autónomos derivados para el desarrollo de proyectos de construcción, cuando se aporten lotes por parte de las entidades territoriales.

Entre el Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y el Municipio de Barbosa – Santander se suscribió el Convenio Interadministrativo No. 076 de 2013<sup>40</sup>, cuyo objeto consistió en *“aunar esfuerzos para desarrollar un proyecto de vivienda de interés prioritario en el predio identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 324-59598 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Vélez, para entregar las viviendas resultantes a título de subsidio a la población más vulnerable en el municipio”*. En el alcance del objeto se dispuso que *“las viviendas que construyan en el predio al que hace referencia el objeto del presente convenio serán para atender a la población que se encuentre en las siguientes condiciones: a) que esté vinculada a programas sociales del Estado que tengan por objeto la superación de la pobreza extrema; b) que esté en situación de desplazamiento; c) que haya sido afectada por desastres naturales, calamidades públicas o emergencia y/o d) que se encuentre habitando en zonas de alto riesgo no mitigable, dando prioridad dentro de la población que se encuentra en estas condiciones, a las mujeres y hombres cabeza de hogar, personas en situación de discapacidad y adultos mayores”*.

Dentro de las obligaciones del municipio, se advierte que al mismo le correspondía la transferencia y entrega de un predio al patrimonio autónomo respectivo, resaltándose para los efectos del caso, lo siguiente:

---

<sup>40</sup> Folios 13 a 21 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

“(…) 3.2.1. OBLIGACIONES RELATIVAS A LA TRANSFERENCIA Y ENTREGA DEL PREDIO AL PATRIMONIO RESPECTIVO.

3.2.1.1. Entregar la información que le solicite FINDETER, FONVIVIENDA o el FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA sobre la situación jurídica, técnica o urbanística del predio al que hace referencia el objeto del convenio.

3.2.1.2. Efectuar los trámites correspondientes para obtener el desenglobe jurídico del predio en que se desarrollará el proyecto de vivienda al que hace referencia el objeto del convenio, de acuerdo con lo solicitado por FONVIVIENDA, FINDETER o el FIDEICOMISO – PROGRAMA DE VIVIENDA GRATUITA.

3.2.1.3. Emitir la resolución de transferencia del predio mencionado en el objeto del convenio, al patrimonio autónomo derivado. Esta resolución deberá tener, como mínimo, lo siguiente:

32131. La mención del Acuerdo del Concejo Municipal que autorizó la transferencia del predio.

32132 El condicionamiento del registro de la resolución ante la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos correspondiente, a la suscripción del acta de recibo material del predio por parte del patrimonio autónomo derivado, de manera que esta acta deba hacer parte integral de la resolución.

32133. La obligación de adquirir nuevamente y recibir materialmente el (los) predio (s) cuando no sea posible ejecutar el proyecto de vivienda en (el) los mismo (s), por cualquier situación jurídica, técnica o urbanística, o cuando no sea posible seleccionar el contratista que ejecute el proyecto de vivienda.

32134. La obligación de adquirir nuevamente y recibir materialmente la porción del predio que no sean destinados para la ejecución del proyecto de vivienda y que sean desenglobados jurídicamente con posterioridad a la transferencia al patrimonio autónomo.

32135. La obligación de responder por el saneamiento del predio, por el estudio de títulos del mismo y por cualquier vicio que se encuentre en el predio.

32136. La manifestación de la situación en que se encuentra el predio, en lo que se refiere a la inexistencia de ocupaciones, invasiones, reclamaciones y/o demandas de terceros.

32137. La manifestación expresa de que no existe ningún hogar que tenga cualquier derecho como es el caso de subsidios familiares de vivienda, sobre el predio y/o sobre el (los) proyecto (s) que se desarrollen sobre el mismo. Asimismo, que no existen actos administrativos ni compromisos de la administración municipal, de destinar el predio a determinados beneficiarios.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

321.38. La manifestación expresa de que no existe ningún acuerdo, contrato o compromiso con particulares o con otras entidades, para el desarrollo de proyectos en el predio que se transfiere.

321.39. La manifestación expresa de que el predio se encuentra dentro del perímetro urbano y que no se encuentra ubicado en una zona de alto riesgo no mitigable ni en el suelo de protección. En el caso en que se encuentre en zona de alto riesgo mitigable, deberá señalarlo expresamente. (...)<sup>41</sup>(Subrayado fuera de texto)

Tal como se desprende de las obligaciones del Convenio, el predio a entregar para la ejecución del proyecto de vivienda debía encontrarse libre de toda afectación, so pena de devolverse el mismo al municipio.

Para evaluación del cumplimiento de los requisitos contenidos en el Programa de Subsidio Familiar 100% de Vivienda en especie que el Gobierno Nacional entregaría a las familias que se encuentren en extrema pobreza, el municipio de Barbosa – Santander presentó el lote denominado “Villa Rocío”, localizado en el kilómetro 1 Vía Barbosa – Bucaramanga “Campo Aéreo”, identificado con cédula catastral 00-00-0001-0020-000 y matrícula inmobiliaria No. 324-59598.

Del resultado de la evaluación mencionada, FINDETER dispuso inicialmente emitir el certificado de cumplimiento de requisitos No. FCSC-0199 de 29 de agosto de 2012<sup>42</sup> al verificar que el lote cumplía con los requisitos establecidos en las circulares Nos. 7200-2-34180 de 13 de junio de 2012<sup>43</sup> y 7200-2-35319 de 22 de junio de 2012<sup>44</sup>, emitidas por el Viceministerio de Vivienda y en el marco del Convenio 07 y 08 de 2011<sup>45</sup>.

---

<sup>41</sup> Folios 14 a 15 del expediente

<sup>42</sup> Folios 267 a 268 del expediente. Véase también a folio 1447 del expediente.

<sup>43</sup> Folios 285 a 288 del expediente

<sup>44</sup> Folios 289 a 290 del expediente

<sup>45</sup> Folios 1457 a 1463

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante oficio No. 2013EE0049059 de 4 de junio de 2013 la Contraloría General de la República emitió función de advertencia dirigido a la Alcaldesa de Barbosa, Santander, al considerar que se altera la normal prestación del servicio público esencial de transporte aéreo sin contar con los planes de contingencia que garanticen su continuidad, lo que advierte en el Aeródromo La Esperanza, ubicado en dicho municipio. Al respecto, la función de advertencia indicó lo siguiente:

“La Contraloría General de la República ADVIERTE a la Alcaldesa Municipal de Barbosa, Santander, Doctora Maryuri Rocío Galeano Jiménez sobre un posible detrimento al patrimonio público por el valor de los recursos de orden nacional invertidos en el Aeropuerto La Esperanza del municipio de Barbosa Santander, teniendo en cuenta que se proyecta destruir la actual infraestructura sin contar oportunamente con todos los recursos necesarios para su simultánea puesta en servicio en otra ubicación.”<sup>46</sup>

De igual forma, se encuentra que en Oficio 9302 de 11 de octubre de 2013 dirigido a la Alcaldesa Municipal de Barbosa – Santander, la Contraloría General del mismo Departamento, emitió función de advertencia sobre el mismo asunto al decir que:

“(…) A la señora MARYURY ROCÍO GALEANO JIMÉNEZ en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Barbosa, sobre el riesgo de daño al Patrimonio público por valor aproximado de dos mil quinientos millones de pesos (\$2.500.000.000.00), de recursos invertidos por la Nación y el Municipio de Barbosa, frente a la posible demolición y uso diferente del Aeródromo La Esperanza del Municipio de Barbosa – Santander, sin contar oportunamente con los recursos asegurados para poner en servicio el nuevo Aeródromo que se pretende ubicar en la Vereda Pozo Negro, e igualmente al no cumplir con la obligación que exige normatividad vigente para la construcción y mejora del actual Aeródromo. Razón por la cual la Contraloría General de Santander, solicita a la señora MARYURY ROCÍO GALEANO JIMÉNEZ en su calidad de Alcaldesa del Municipio de Barbosa, que se tomen las medidas administrativas y presupuestales para que, de una manera eficaz, oportuna y atendiendo los principios de la función pública, evite ocasionar un daño fiscal al patrimonio público, por lo cual solicita que dentro del marco de sus competencias en el término de diez (10) días hábiles presente las medidas adoptadas para su atención. (…)”<sup>47</sup>

---

<sup>46</sup> Folio 111 del expediente

<sup>47</sup> Folio 1403 anverso del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mas adelante se encuentra que, en escrito No. FCNC-0450 de 24 de octubre de 2013 FINDETER emitió comunicación de no cumplimiento de requisitos para la postulación de predios para el programa del Subsidio Familiar 100% de Vivienda en Especie, teniendo en consideración la remisión hecha a dicha entidad por FONVIVIENDA de la función de advertencia y los soportes que sirvieron para expedir la misma por la Contraloría General de la República, procediendo a dar alcance al certificado de cumplimiento antes mencionado, así como concluyendo que el predio evaluado no era apto para la construcción de vivienda fundado en lo siguiente:

- “(…)
- La calidad del predio tiene una condición calificada de especial por la ley, por tratarse de un aeropuerto, cuyo cambio de destinación corresponde autorizar a la Aeronáutica Civil.
  - En el contenido del Acuerdo No. 0012 del Concejo Municipal de Barbosa Santander dicho Ente Administrativo otorgó la aprobación atada a la declaración de utilidad pública la zona en el área rural de las veredas la Palma y Pozo Negro donde la Aerocivil dé concepto positivo para la construcción de la pista de aeronavegabilidad de operatividad comercial y destinar el uso del suelo para zona de aislamiento y de infraestructura, autorizando al ejecutivo para realizar los movimientos presupuestales y administrativos para su construcción por el término de un año, sean con recursos públicos, privado o a través de alianzas público privadas; situaciones que a la fecha no se han cumplido como evidencia en los informes conocidos recientemente por esta Financiera de la Aeronáutica Civil, a saber:
    - Oficio 2002-122-201204539 del 10 de octubre de 2012: “(…) para un eventual traslado del aeropuerto, además de la adquisición de los terrenos, los costos de la construcción de la infraestructura aeroportuaria como pista, calles de rodaje, cerramientos, drenajes y servicios públicos, entre otros, se debe tener en cuenta, estudios sobre el entorno topográfico para garantizar las superficies libres de obstáculos (…)  
(…) Como Director de las aviación en Colombia, atentamente solicito se estudie la posibilidad de buscar en conjunto con las fuerzas vivas de Barbosa como los gremios, Cámara de Comercio, autoridades civiles, personería municipal entre otros, alternativas a los planes en necesidad de vivienda que requieran los habitantes de esa localidad.”
    - Oficio 2005-122-2013000616 del 8 de Enero de 2013: “ (… ) la entidad prestará toda la asesoría técnica que se requiera, para lo cual se deberán tener en cuenta los aspectos mencionados en el oficio 2002-122-2012040539 de fecha 10 de octubre de 2012 y el cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos RAC- Parte 14. El cual debe estar construido antes de la intervención del aeropuerto actual”

7. Que la Aeronáutica Civil hasta la fecha en sus pronunciamientos no ha dado concepto favorable del traslado del aeropuerto, ni se ha presentado proyecto para la construcción del mismo.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

8. Que estas situaciones anormales de las cuales tuvo conocimiento FINDETER con posterioridad a la emisión de la viabilidad, son circunstancias graves que afectan de manera directa el Programa de Vivienda Gratuita y constituye un hecho sobreviniente que tiene la fuerza de modificar la calificación emitida.

9. En atención a la solicitud efectuada por FONVIVIENDA, el 23 de octubre FINDETER procedió a emitir y enviar el concepto respecto a la situación actual del predio y su condición con relación a los documentos estudiados.

10. Que por lo anteriormente expuesto, se hace necesario dejar sin efectos el Certificado de Cumplimiento de Requisitos No. FCSC-0199 el 29 de agosto de 2012. (...)”<sup>48</sup>

Por lo anterior, FINDETER consideró no apto el predio y dio por terminado el proceso 158 en lo que respecta al Municipio de Barbosa.

Tal como se indicó por el Consejo de Estado en el fallo de tutela 2013-5590-01 sobre el procedimiento establecido y las actuaciones surtidas por las entidades competentes con el fin de llevar a cabo el proyecto de vivienda Villa Rocío, que:

“(…) la Sala observa que éste se surte en 2 etapas a saber:

Etapa preliminar: la cual hace referencia a los actos preparatorios para la ejecución del proyecto, como lo son: a.- la convocatoria que hace el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio con el fin de que los Municipios inscriban sus correspondientes propuestas, las cuales deben contener un censo de la personas y familias potencialmente elegibles de conformidad con los respectivos criterios de focalización, en aras de determinar la población destinataria del proyecto. b.- La evaluación por parte de FINDETER de los predios postulados y la correspondiente aprobación. c.- La constitución del patrimonio autónomo ante la Fiduciaria. d.- La selección del constructor de las viviendas, y e.- la edificación de las mismas.

Etapa definitiva: corresponde a la asignación del subsidio de vivienda en especie, consistente en las unidades habitacionales para las personas que cumplan con los requisitos de priorización y focalización establecidos por el Departamento Administrativo para la Prosperidad Social y los contemplados en el artículo 12 de la Ley 1537 de 2012, citado con anterioridad, los cuales serán designados del censo realizado en la etapa preliminar.

<sup>48</sup> Folios 252 a 253 del expediente. Igualmente, se puede ver dicho documento a folios 910 a 911 del expediente.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Siendo ello así, la Sala observa que el proyecto de vivienda objeto de la presente acción **no superó la etapa preliminar**, por cuanto, inicialmente, fue suspendido y con posterioridad fue terminado por la Fiduciaria Bogotá, debido a que FINDETER consideró que el predio postulado no era apto.

Así las cosas, al concluir que el predio no era apto y por ende, al decretarse la terminación del proyecto de vivienda, el hecho de que las accionantes hubiesen sido censadas y se encuentren, en principio, en la población objeto de priorización, no consolida en su favor ninguna situación jurídica, derecho o expectativa que pueda ser objeto de protección por vía de tutela, pues sus inclusiones en el censo obedecen al mero establecimiento inicial de la población **potencialmente** beneficiaria. En consecuencia, solamente hasta que se designen finalmente, previa verificación de los requisitos correspondientes, las personas destinatarias del subsidio, el derecho a la vivienda digna podrá ser exigible por vía de tutela, así como también, los derechos a la igualdad y debido proceso, razón por la que se conformará la sentencia que denegó la solicitud de amparo, pero por las razones expuestas. (...)”<sup>49</sup>

Contrario a lo señalado por la parte actora y el municipio de Barbosa, no se advierte que la decisión de FINDETER se haya basado únicamente en lo señalado por la Contraloría General de la República en la función de advertencia por la misma emitida sino en otras pruebas, dentro de las cuales se encuentra el contenido del Acuerdo Municipal No. 012, así como en las diferentes respuestas emitidas por la Aerocivil frente a la reubicación del aeródromo.

De igual forma, se encuentra que en oficio 2015EE0150484 de 24 de noviembre de 2015, la Contraloría General de la República manifestó en escrito de respuesta a solicitud hecha por esta Corporación que *“no ha realizado proceso de seguimiento a las Funciones de Advertencia comunicados con los oficios 2013EE0049059 y 2015051640, debido a que la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C -103/05 del 11 de marzo, declaró inexecutable la función de advertencia”*,<sup>50</sup> utilizada por dicha entidad.

---

<sup>49</sup> Folios 815 a 816 del expediente

<sup>50</sup> Folio 1464 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## **2º. El pretendido uso indebido de una pista aérea. Su protección como espacio público y el estado de abandono:**

Está acreditado en el proceso:

### 1) De la propiedad del lote de terreno propuesto por el municipio en el Convenio

El lote de terreno donde se encuentra ubicado el Aeródromo La Esperanza<sup>51</sup>, es de propiedad del Municipio de Barbosa – Santander de conformidad con lo dispuesto en Escritura Pública No. 43 del Distrito Municipal de Puente Nacional – Provincia de Vélez y Certificado de Tradición No. 324-59598 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Vélez<sup>52</sup>. Lo anterior, también se puede corroborar en la Escritura Pública No. 320 de 12 de septiembre de 1951,<sup>53</sup> 153 de 26 de abril de 1951<sup>54</sup>, 152 de 25 de abril de 1951<sup>55</sup> en donde se encuentra la transferencia a título de venta del lote a favor del municipio de Barbosa con destino exclusivo a la construcción del campo aéreo.

---

<sup>51</sup> Advierte la Sala que se ha mencionado en manera indistinta el término aeródromo y aeropuerto para tratarlo como iguales, lo que ha cuestionado igualmente el municipio al indicar que dichos términos resultan ser diferentes, por lo que es del caso poner de presente las definiciones dadas por la Norma RAC 14 de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia, así:

#### **“14.1. DEFINICIONES**

Para facilitar la comprensión de la presente parte, que regula las especificaciones técnicas aplicables a los aeródromos, aeropuertos y helipuertos en la República de Colombia, a continuación se describe el significado que se debe dar a cada una de las siguientes palabras, términos o frases:

(...)

**Aeródromo.** Área definida de tierra o de agua (que incluye todas sus edificaciones, instalaciones y equipos) destinada total o parcialmente a la llegada, salida y movimiento en superficie de aeronaves.

(...)

**Aeropuerto:** Todo aeródromo especialmente equipado y usado regularmente para pasajeros y/o carga y que a juicio de la UAEAC, posee instalaciones y servicios de infraestructura aeronáutica suficientes para ser operado en la aviación civil.  
(...)”

<sup>52</sup> Información extractada del oficio 2002.176-2014019887 Fl. 401 del expediente. Véase igualmente a folios 1435 anverso a 1438.

<sup>53</sup> Folio 1424 anverso

<sup>54</sup> Folio 1427 anverso

<sup>55</sup> Folio 1431 anverso

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante Resolución No. 306 de 7 de noviembre de 1958, se concedió permiso de operación a dicho Aeródromo.<sup>56</sup>

Se ha señalado por la Aeronáutica Civil que el Municipio de Barbosa resulta ser propietario y explotador del Aeródromo<sup>57</sup>. No obstante, consultada la página web <http://www.aerocivil.gov.co/lists/aerodromos/allitems.aspx> se encuentra que allí se señala al Municipio de Barbosa únicamente como explotador del aeródromo<sup>58</sup>.

## 2) De las actuaciones adelantadas por el municipio para el cierre del Aeródromo

---

<sup>56</sup> Ibídem

<sup>57</sup> De igual forma, es del caso hacer mención al permiso de operación y a su propiedad, explotación y utilización, lo que se encuentra contenido igualmente en la Norma RAC antes mencionada al decir que:

**“14.2.3. Permiso de operación**  
(...)”

**14.2.3.8.** Todo propietario, explotador o administrador de aeródromos está en la obligación de mantener el aeródromo dentro de los límites de seguridad y de servicio, que para cada clase determine el presente reglamento y las condiciones operacionales en que les fuera autorizado el permiso de operación. La vigencia del correspondiente permiso de operación está condicionada a que tales límites se conserven y las condiciones que dieron lugar a su otorgamiento se mantengan.

**14.2.3.9. Renovación.** Para obtener la renovación de los permisos de operación de aeródromos los interesados deberán cumplir lo señalado en estos reglamentos aeronáuticos.

### **14.3. AERÓDROMOS Y AEROPUERTOS**

#### **14.3.1. GENERALIDADES DE LOS AERÓDROMOS.**

##### **14.3.1.1. Clasificación de los aeródromos**

Conforme al artículo 1810 del Código de Comercio, los aeródromos civiles se clasifican por su destinación en públicos y privados. Son públicos todos los civiles de propiedad del Estado, y los que aún siendo de propiedad privada, están destinados al uso público, para la operación de aeronaves destinadas a prestar servicios bajo remuneración a personas distintas al propietario. Los demás son privados.

##### **14.3.1.2. Propiedad, explotación y utilización de aeródromos**

14.3.1.2.1. Se presume explotador del aeródromo al propietario de las instalaciones, equipos y servicios que constituyen el aeródromo, a menos que haya cedido la explotación por documento inscrito en el Registro Aeronáutico Nacional. En los casos en que un aeródromo sea construido u operado por acción comunal, o de otra manera semejante, a falta de explotador inscrito se tendrá por tal al municipio en cuya jurisdicción se encuentre. Los explotadores de aeródromos, así como las personas o entidades que presten los servicios de infraestructura aeronáutica, son responsables de los daños que causen la operación de los aeródromos o la prestación de los servicios citados.(...)”

<sup>58</sup> En dicha página se señala como propietario del aeródromo el Departamento de Santander.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De manera previa a la celebración del Convenio 076 de 4 de junio de 2013, se advierte que la Alcaldía Municipal de Barbosa adelantó gestiones frente al cierre del aeródromo La Esperanza, algunos de los oficios señalados a su vez en el Acuerdo Municipal No. 012, así:

En oficio 2002-122-2012040539 de 10 de octubre de 2012, la Aeronáutica Civil en respuesta a la Alcaldesa de Barbosa, Santander, frente a la expectativa de cerrar el Aeródromo La Esperanza manifestó que:

“(…) 2. El aeropuerto de La Esperanza ha venido operando desde la década del año 60 y ha estado presente en casos de emergencia de la región, como la situación presentada cuando se averió el puente de pescadero, el cual sirvió como única vía de comunicación con la capital del departamento. 3. El aeropuerto cuenta con permiso de operación vigente, presta los servicios aéreos de transporte de valores y vuelos chárter a diferentes tipos de usuarios como las Fuerzas Militares, salud, la política y turismo entre otros. 4. El gobierno central ha estado presente e invertido recursos en repavimentaciones y acondicionamiento de la infraestructura en años anteriores. 5. El área de influencia del aeropuerto LA ESPERANZA de Barbosa es bastante grande y comprende la provincia de Vélez y el norte del departamento de Boyacá. 6. Es de mencionar que para un eventual traslado del aeropuerto además de la adquisición de los terrenos, los costos de la construcción de infraestructura aeroportuaria como pista, calles de rodaje, cerramientos, drenajes y servicios públicos, entre otros, se debe tener en cuenta, estudios sobre el entorno topográfico para garantizar las superficies libres de obstáculos (aproximación, transición horizontal cónica y ascenso en el despegue), estudios meteorológicos sobre la orientación y velocidad predominante de los vientos, la nubosidad lluvias, las consideraciones ambientales y sociales, las vías de acceso de conectividad rápida con el centro poblado, obstáculos, vigilancia de las instalaciones.”<sup>59</sup>

Con relación al servicio que el mismo presta, se tiene que la Aerocivil en oficio 2002-122-2013000616 de 8 de enero de 2013 manifestó que el Aeródromo La Esperanza “(…) *está autorizado para que puedan operar naves de tipo comercial o privado que se ajusten a las características de la pista (…)*”<sup>60</sup>, así como más adelante indica que para la construcción de un nuevo proyecto en la zona deben

<sup>59</sup> Folios 127 a 128 del expediente

<sup>60</sup> Folio 129 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

tenerse en cuenta los criterios mencionados en el oficio de 10 de octubre de 2012, antes señalado, así como el cumplimiento de los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia - RAC 14, considerando que debía estar construido antes de la intervención del aeropuerto actual.

### 3) Del estado del Aeródromo La Esperanza y su operación

En cuanto al estado del Aeródromo La Esperanza, se observa que la Aeronáutica Civil en oficio 4401-085.250.1-2013031704 de 23 de julio de 2013 correspondiente a Informe de Visita Técnica, en el que realizó recomendaciones, indicando que de no ser tenidas en cuenta pondrían en riesgo la operación aérea, al decir que:

#### **"DIAGNÓSTICO DEL ESTADO ACTUAL DE LAS INSTALACIONES**

##### **Aeródromo de Barbosa – Santander**

##### **Características de la Pista**

Pista asfaltada con longitud de 1000 metros, con franja extremo de pista en cabecera 03 de 31 metros y de 55 metros en la cabecera 21, ancho de pista 16 metros, sin bermas de seguridad, con franja de 60 metros en promedio y estructura con PCN de 8/F/D/X/T.

Para cumplir con la norma de franja extremo de pista, se requiere de 60 metros por el ancho de la franja de pista, por lo que los umbrales de las cabeceras de pista deben desplazarse quedando disponibles para operación solo 960 metros así:

Coordenadas Geográficas Cabecera 03

Latitud: 05°56'40.01" N

Longitud: 73°36'39.06" W

Elevación: 1600 m.s.n.m.

Coordenadas Geográficas Cabecera 21

Latitud: 05°57'08.82"N

Longitud: 73°36'39.06" W

Elevación: 1600 m.s.n.m.

La capa superior de la pista es de pavimento flexible (asfalto), presenta fracturas, erosión y desprendimiento de material granular, debido a la falta de mantenimiento, los esfuerzos por el uso, las condiciones de la naturaleza y las heces de ganado vacuno que pastorea por todo el aeródromo; cuenta con plataformas de viraje de 3.50 x 19.00 metros de

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ancho, pero la de la cabecera 21 se construyó contrario al sentido para la operación de las aeronaves. En algunos sectores de la pista no se tienen los 16 metros de ancho, la maleza y vegetación penetran la pista. Respecto a las ayudas visuales, no cuenta con señalización o demarcación horizontal ni balizas de umbral (triángulos), tampoco existen manga veletas en las cabeceras de pista.

#### Calle de rodaje

Calle de rodaje en pavimento flexible, asfaltada en mal estado, presenta las mismas características y condiciones de la pista, con un ancho de 7.50 metros que conduce a la plataforma.

Eje sobre borde de  
Pista

Latitud: 05°56'42.64"N

Longitud:  
73°36'38.24"W

Elevación: 1600 msnm

Eje sobre borde  
plataforma

Latitud: 05°56'42.82"N

Longitud:  
73°36'38.69"W

Elevación: 1600 msnm

#### Rampa o Plataforma

Plataforma asfaltada de 48X20 metros, en pésimo estado presenta desprendimiento de material y contaminación con material vegetal y heces de animales; requiere mantenimiento y señalización horizontal.

Latitud: 05°56'42.10"N

Longitud:  
73°36'38.99"W

Elevación: 1600 msnm

Latitud: 05°56'42.36"N

Longitud:  
73°36'39.59"W

Elevación: 1600 msnm

Latitud: 05°56'43.80"N

Longitud:  
73°36'38.98"W

Elevación: 1600 msnm

Latitud: 05°56'43.54"N

Longitud:  
73°36'38.38"W

Elevación: 1600 msnm

#### Zonas de Seguridad

La franja de pista en algunas zonas tiene 80 metros pero en otros sectores como la cabecera sur es de solo 60 metros y no están conformadas, niveladas ni podadas en su totalidad, se deben realizar obras de adecuación para conformarlas y así garantizar una franja mínima de 60 metros. Cuenta con canales de drejane en tierra, algunas obras de arte hidráulica en concreto y cerramiento perimetral completo en postes de

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

concreto y alambre de púas con altura de 1.80 metros, en algunos sectores el alambre de púas requiere mantenimiento y lo más preocupante es la cantidad de ganado vacuno que pastorea en el aeródromo sin control alguno, lo que no permite garantizar las operaciones aéreas.

El aeropuerto se encuentra dentro del casco urbano del Municipio. Al momento de la inspección comprobatoria se observó la existencia de algunas pequeñas viviendas sin ningún diseño urbanístico al sur, unas edificaciones nuevas al oriente, en ambas zonas por debajo de la cota de la pista y al occidente donde se encuentra el ingreso principal al aeródromo, un lote donde funciona una estación de combustible con una infraestructura grande, bien desarrollada donde se prestan diferentes servicios, lote que está a tan solo 80 metros de la cabecera 03. (...)<sup>61</sup>

De igual forma, en dicho informe se hace referencia a la manifestación del municipio en construir un nuevo aeropuerto en la Vereda Pozo Negro que supere 1400 metros de longitud de pista.

Concluye dicho informe que el aeródromo para ese momento no tenía las condiciones mínimas para su operación, por lo que varió la Clasificación Clave de Referencia 2 A a 1 A.

En relación con las inversiones realizadas en el aeródromo La Esperanza y si se ha presentado solicitudes de su traslado a otro lugar por el municipio, se encuentra que en Oficio No. 4400-201304333 de 25 de septiembre de 2013 la Aeronáutica Civil en respuesta a requerimiento hecho por la Contraloría General de la República, indicó lo siguiente:

**“PREGUNTA:** Los planos completos que determine la localización geográfica del nuevo aeropuerto para el municipio de Barbosa – Santander y la provincia de Vélez que reemplazara al aeropuerto La Esperanza.

**RESPUESTA:** La UAE de Aeronáutica Civil, a la fecha no cuenta con información relacionada con el proyecto de construcción del nuevo aeropuerto; el municipio no ha radicado proyecto alguno para un nuevo aeropuerto en la región.

El pasado 20 y 21 de junio de 2013, la entidad realizó inspección al aeropuerto La Esperanza y por primera vez visitó y recorrieron dos

---

<sup>61</sup> Folios 386 a 387 del expediente. Dicho oficio igualmente se encuentra a folios 1102 a 1106 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

corredores propuestos por el municipio, como probables terrenos para desarrollar el proyecto; el municipio manifestó que el nuevo aeropuerto debe cumplir con los requerimientos comerciales, que supere 1400 metros de longitud de pista y que también han reservado recursos para la compra de los terrenos del nuevo aeropuerto.

Como resultado de la inspección se obtuvo el informe respectivo del cual se extraen algunas consideraciones:

“Como lo que se quiere es proyectar un aeropuerto comercial para la región, el diseño debe cumplir con el despeje de las superficies limitadoras de diseño debe cumplir con el despeje de las superficies limitadoras de obstáculos, así como la disposición de terrenos y controles ambientales o sanitarios; en tal sentido los componentes fundamentales a tener en cuenta para diseñar un aeródromo son el avión de diseño, la elevación del sitio, la temperatura y la pendiente de la pista.

Se deben realizar estudios topográficos, de suelos, vientos, impactos socioeconómicos y considerar las afectaciones ambientales debido a la presencia de quebradas, canales, redes eléctricas, viviendas, cultivos y demás condiciones existentes en el corredor en donde se determine proyectar el nuevo aeropuerto, así mismo debe contemplar el mejoramiento de las vías de conectividad con centros urbanos y otras vías principales”.

**PREGUNTA:** Procedimientos, diseños y permisos de construcción y operación previos emitidos por la UAEAC para la construcción del nuevo aeropuerto.

**RESPUESTA:** Como quiera que a la fecha, el municipio no ha radicado proyecto o información alguna para el nuevo aeropuerto, no existen procedimientos, diseños o permisos de construcción u operación.

En el informe presentado por los funcionarios que realizaron la inspección, le hacen saber al municipio que para iniciar el proyecto se deben acoger al Reglamento Aeronáutico Colombiano Parte Catorce, documento éste que puede ser consultado o descargado de la página web de la UAE de Aeronáutica Civil.

**PREGUNTA:** Inversiones de cualquier tipo realizadas por la Aeronáutica Civil en el Aeropuerto la Esperanza de Barbosa – Santander.

**RESPUESTA:** La Aeronáutica Civil realizó durante las vigencias 2004-2005 inversiones en dicho aeropuerto, mediante contrato de obra No. 4000486-OH-2004, cuyo objeto fue “Contratar el mejoramiento de la pista y plataforma del Aeropuerto de Barbosa – Santander”, por valor de \$339.941.100,00. (...)”<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> Folios 121 a 122 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
 ACCIÓN: POPULAR  
 DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
 DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Dicha entidad consideró igualmente que el aeródromo “(...) presta un servicio público esencial de transporte, que al mismo se le han intervenido recursos del estado, que beneficia además de una gran región de Santander el norte del Departamento de Boyacá, que la Unidad tiene que garantizar el derecho fundamental a la locomoción, todos estos aspectos ante la manifestación de la señora alcaldesa sobre la intención de construir un nuevo aeródromo (...)”<sup>63</sup>

En cuanto a las operaciones realizadas en dicho aeródromo, se encuentra que en oficio 2020.176 -201401382 de 17 de marzo de 2014<sup>64</sup>, emitido por la aeronáutica civil, se relacionaron las siguientes:

AEROPUERTO DE BARBOSA – SANTANDER										
INFORMACIÓN COMERCIAL DE TRANSPORTE AÉREO										
CONCEPTO	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Pasajeros salidos	40	39	47	42	6	177	31	66	40	14
Pasajeros Llegados	56	37	63	57	9	54	59	92	42	31
Total pasajeros	96	76	110	99	15	231	90	158	82	45
Carga y creos salida (Ton.)							1			
Carga y correo llegada (Ton)							1			
Total carga y correo (Ton)							2			
Número de Vuelos Salidos	37	24	28	19	2	57	19	20	13	8
Número de vuelos llegados	37	24	27	21	3	19	24	27	15	11
Número de vuelos	74	48	55	40	5	76	43	47	28	19

<sup>63</sup> Folio 124 del expediente

<sup>64</sup> Folios 399 a 400 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Fuente: Empresas de transporte aéreo.

En dicho oficio, igualmente, se indica que las operaciones fueron suspendidas, al decir que:

“(…) Agosto 22 de 2013, teniendo en cuenta que el aeródromo de Barbosa no cumple con las condiciones mínimas de seguridad operacional la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea público NOTAM de suspensión temporal de las operaciones hasta el 22 de noviembre de 2013. El 22 de noviembre de 2013 se publica el NOTAM de ampliación de la suspensión temporal de las operaciones aéreas en el aeropuerto hasta el 21 de febrero de 2014. El 21 de febrero de 2014 se suspendió nuevamente la operación hasta el 21 de mayo de 2014 por cuanto no se garantiza aun el normal desarrollo de las operaciones aéreas en el aeropuerto por parte de la administración municipal. (…)”<sup>65</sup>

La suspensión de actividades del Aeródromo La Esperanza así como la falta de estudios sobre nuevas inversiones a realizar en dicha construcción continuó, tal como se advierte en acta de visita técnica realizada por funcionarios de la Procuraduría General de la Nación los días 25 a 27 de marzo de 2015 dentro de la actuación adelantada por la Procuraduría Provincial de Vélez<sup>66</sup>, así como en oficio 1000-2015024712 de 22 de junio de 2015 de respuesta a la solicitud de información presentada por la Contraloría General de la República ante la Aeronáutica Civil.<sup>67</sup>

Aunado a lo anterior, se advierte que en el oficio 2020.176 -201401382 antes mencionado, la Aeronáutica puso de presente que se recibió información por la comunidad en el sentido de indicar que la administración municipal había construido una zona lúdica infantil dentro de la franja de la pista y zonas de seguridad, lo que en su criterio constituiría un obstáculo para su operación.”<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Ibídem

<sup>66</sup> Folios 1269 a 1270 del expediente

<sup>67</sup> Folios 1489 a 1492 del expediente

<sup>68</sup> Folio 400 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sobre dicha obra, se encuentra que en oficio 7834 de 17 de diciembre de 2015, la Contraloría General de Santander en respuesta a requerimiento previo hecho por esta Corporación, puso de presente que dicha obra se ejecutó dentro del Contrato de Obra No. 5554 de 3 de diciembre de 2013, suscrito entre el Departamento de Santander y la Unión Temporal Gimnasios Barbosa 2014 cuyo objeto consistió en que *“el contratista se obliga para con el Departamento a ejecutar a precios unitarios, sin fórmulas de reajuste y con plazo fijo, las obras relacionadas con la Construcción de Gimnasios al Aire Libre Barrio Uribe Uribe, Urbanización Villa Paz, Barrio San Marcos, Predio Aeropuerto del Municipio de Barbosa – Santander”* por la suma de \$533.497.841, sin que se hiciera referencia por el municipio *“a la condición especial del terreno”*<sup>69</sup>. Más adelante agrega que:

*“(...) 12. Por solicitud hecha por este organismo de control, a la Aeronáutica Civil, el 25 de noviembre de 2014, el Jefe Grupo de Aeródromos de la Aeronáutica Civil, establece que “la autoridad aeronáutica no ha concedido autorización alguna ni permiso a la Alcaldía de Barbosa, con el fin de adelantar obras en los predios donde funciona el aeródromo ni en sus inmediaciones de ese municipio”. Igualmente agrega “Respecto de la construcción del gimnasio como espacio lúdico infantil dentro de la franja de pista y zonas de seguridad, la entidad solicitó el 15 de mayo de 2014 retirar de inmediato dichos elementos por se constitutivo de obstáculo, para recuperar el debido funcionamiento de aeródromo. Reiterando informe sobre la ejecución de obras de mantenimiento del aeródromo en su calidad de propietario y explotador, con el fin de subsanar las deficiencias técnicas que permitan levantar la medida temporal de suspensión”.*

*14. La Secretaría de Infraestructura del Departamento contratante de las obras, informó que ha realizado dos intentos fallidos de remover allí construido siendo obstaculizado por la comunidad y no ha recibido el apoyo de la Administración Municipal de Barbosa, ante la orden perentoria de retirar de la pista el gimnasio construido, lo que originaría un daño al patrimonio del Estado. (...)”*<sup>70</sup>

#### 4) Del Acuerdo Municipal No. 0012 de 2012

Mediante Acuerdo Municipal No. 0012 de 2012 *“para la construcción del macroproyecto de vivienda y el traslado del aeropuerto para cumplir fines de*

<sup>69</sup> Folios 1514. Dicho contrato se encuentra visible a folios 1535 a 1539 del expediente

<sup>70</sup> Folio 1515 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

*aeronavegabilidad comercial y se dictan otras disposiciones”, el Concejo Municipal de Barbosa, Santander acordó, entre otros, lo siguiente:*

- “(…) 1. Incorporar al perímetro urbano del predio con identificación catastral 000000010020000 para la construcción de vivienda de interés social y prioritario, que antes estaba declarado como suelo rural.
2. Modificar el esquema de ordenamiento territorial en cuanto al uso del suelo específicamente para el predio 0000000100020000 de área de infraestructura para área intensiva de vivienda.
3. Modificar igualmente para atender la implementación de servicios y zonas de impacto social y recreativo, las zonas aledañas e inmediatas al lote que se afecta como zona intensiva de vivienda de interés social, declarando como límite urbano la quebrada las Manas.(…)”<sup>71</sup>

Por su parte, mediante Acuerdo 006 de 2013 se facultó a la administración municipal para entregar el predio de la pista como aporte del municipio al Programa Nacional “100 mil viviendas gratis”. <sup>72</sup>

Dicho Acuerdo fue objeto de demanda a través del medio de control de nulidad y restablecimiento formulado por la Contraloría General de Santander, tal como lo indicó dicha entidad en Oficio 7834 de 17 de diciembre de 2015, con el fin que se declarara la nulidad de los numerales 1,2,3 y 4 del Acuerdo por vulneración del ordenamiento legal y constitucional, siendo declarado por el Juzgado Único de San Gil mediante providencia de 25 de agosto de 2015 la excepción previa por pleito pendiente y dio por terminado el proceso.

#### 5) De las pruebas sobrevivientes y los hechos allí advertidos

Mediante Resolución No. 00986 de 13 de abril de 2016, la UAE Aeronáutica Civil levantó la suspensión del permiso de operación al Aeródromo denominado “La Esperanza”, en el Departamento de Santander, en consideración a que en “inspección técnica practicada el 4 de marzo de 2016, al aeródromo de BARBOSA, por un

---

<sup>71</sup> Folio 900 del expediente. Véase también a folio 1449 a 1451 del expediente.

<sup>72</sup> Información señalada a folio 504 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

funcionario de la entidad se encontró un aeródromo en buenas condiciones de operación de conformidad con el reporte de inspección técnica No. 2002-2016006232 de 15 de marzo de 2016, y de acuerdo con los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia numeral 14.2.3.16 ***“Levantamiento de la suspensión. La solicitud de levantamiento del permiso podrá presentarse cuando se demuestre que ha desaparecido la causal que dio origen a la suspensión del mismo.”***<sup>73</sup>, informe que no fue allegado.

También se advierte que en demanda de simple nulidad dentro del expediente 6867933337512013-00403-02, el Tribunal Administrativo de Santander profirió sentencia de segunda instancia el 26 de febrero de 2018, confirmando a su vez la sentencia de primera instancia emitida el 19 de mayo de 2015 por el Juzgado Administrativo 751 del Circuito Judicial de San Gil que declaró la nulidad del Acuerdo Municipal No. 0012 de 21 de agosto de 2012 expedido por el Concejo Municipal de Barbosa, mediante el cual se modificó el esquema de ordenamiento territorial en cuanto al uso del suelo rural con el fin de adelantar un megaproyecto de vivienda y se adoptan otras disposiciones.<sup>74</sup> Dicha decisión se adoptó teniendo en consideración que no se había adelantado por el municipio de Barbosa el trámite de cabildo abierto, previo a la expedición del Acuerdo.

- 6) Hay hechos superados y/ en consecuencia, se presenta carencia actual de objeto de la acción popular de conformidad con las pruebas sobrevinientes aportadas, en relación con el uso indebido del espacio público.

Ha solicitado la Aeronáutica Civil dar por terminado el proceso, procediendo a su archivo, trayendo para ello pruebas sobrevinientes, sobre las que se indicó con anterioridad fueron proferidas con posterioridad a las oportunidades procesales y que, no obstante, resultan decisorias de procesos judiciales mencionados en las pruebas

<sup>73</sup> Folio 1659 del expediente

<sup>74</sup> Folios 1655 a 1659 del expediente

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

allegadas oportunamente o a través de las mismas se culmina la actuación de la administración, por lo que se tienen en cuenta para los efectos de la presente providencia.

Entiende la Sala que lo pretendido por la entidad demandada corresponde a la declaratoria de carencia actual de objeto en acciones populares, sobre el cual se ha pronunciado el Consejo de Estado en el siguiente sentido:

“El fenómeno jurídico de la carencia actual de objeto se ha fundamentado, por vía jurisprudencial, en la existencia de un daño consumado o de un hecho superado. En el marco de la acción de tutela, la Corte Constitucional ha señalado que estas figuras se presentan, en el primero de los casos, cuando se afectan de manera definitiva los derechos del tutelante antes de que el juez haya adoptado una decisión sobre la solicitud de amparo (por ejemplo, la muerte del accionante)<sup>75</sup>. En cuanto al hecho superado, el alto Tribunal ha afirmado que el mismo tiene lugar cuando, “por la acción u omisión [...] del obligado, se supera la afectación de tal manera que ‘carece’ de objeto el pronunciamiento del juez. [...] En efecto, si lo pretendido con la acción de tutela era una orden de actuar o dejar de hacerlo y, previamente al pronunciamiento del juez de tutela, sucede lo requerido, es claro que se está frente a un hecho superado, porque desaparece la vulneración o amenaza de vulneración de los derechos constitucionales fundamentales o, lo que es lo mismo, porque se satisface lo pedido en la tutela, siempre y cuando, se repite, suceda antes de proferirse el fallo, con lo cual ‘la posible orden que impartiera el juez caería en el vacío’<sup>76</sup>”<sup>77</sup>.

El Consejo de Estado ha adoptado idéntico criterio para evaluar si el fenómeno de carencia actual de objeto se ha presentado o no en el curso de una acción popular. En reciente sentencia<sup>78</sup>, la Sección Primera de esta Corporación reiteró la jurisprudencia sentada desde 2003<sup>79</sup>, según la cual este tiene lugar ante las siguientes dos circunstancias: i) la primera de ellas, cuandoquiera que se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y no es procedente ordenar la restitución de las cosas a su estado anterior, por no ser ya necesario; o ii) cuando acaece un daño consumado y no es posible acudir a la restitución. Cuando tales supuestos

<sup>75</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis.

<sup>76</sup> T-519 de 1992, M.P., José Gregorio Hernández Galindo. [Nota a pie de página No. 40 en la sentencia citada]

<sup>77</sup> Corte Constitucional, sentencia SU-540 de 2007, M.P. Álvaro Tafur Galvis

<sup>78</sup> Sección Primera, sentencia de 8 de febrero de 2018, expediente 25000-23-41-000-2013-00817- 01(AP), M.P. María Elizabeth García González

<sup>79</sup> Consejo de Estado, sentencia de 27 de marzo de 2003, M.P. Darío Quiñones Pinilla

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

se presentan, la orden judicial sería inocua, por lo cual deben denegarse las pretensiones.

Ahora bien, la jurisprudencia constitucional ha reconocido que, mientras permanezcan vigentes los hechos que han dado lugar a la interposición de la demanda, no se configura el fenómeno de la carencia de objeto<sup>80</sup>. Lo anterior ocurre, por ejemplo, cuando la autoridad administrativa ha adelantado alguna actuación tendente a la superación de la situación que ocasiona la vulneración o amenaza de los derechos, sin que ello implique que cesó la conducta o los hechos que dieron lugar al reclamo de amparo de dichos derechos.

Esta Corporación se ha pronunciado en igual sentido, cuando en el curso de una acción popular ha encontrado que la vulneración de los derechos colectivos invocados persiste, a pesar de que el demandado, o aun las autoridades judiciales de conocimiento consideran que la situación conculcadora cesó. Así, por ejemplo, en sentencia de 30 de junio de 2017, la Sección Primera consideró que no había lugar a declarar la carencia actual de objeto en la medida en que “no se probó que hubiese desaparecido la situación de transgresión de los derechos colectivos cuyo amparo se perseguía [al goce a un ambiente sano, el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; y los derechos de los consumidores y usuarios]”. Si bien se allegaron al expediente algunos informes técnicos que daban cuenta de la disminución de la problemática alertada en la acción por cuenta de algunas actuaciones adelantadas por las entidades, era claro que hacía falta la adopción de otras medidas para mitigar el riesgo<sup>81</sup>. Esta Corporación ha mantenido de forma reiterada que, a pesar de que en el curso del proceso se alegue la superación de la situación que dio lugar a la instauración de la demanda, es necesario que se pruebe tal circunstancia y que el juez “verifique el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos aducidos por el actor popular”<sup>82</sup> y, en caso de encontrar que la amenaza o la vulneración subsiste, no es posible declarar el hecho superado<sup>83</sup>(...)”

Procede la Sala, entonces, a determinar si aun en este caso, en que la UAE Aeronáutica Civil ha aportado pruebas sobrevivientes con el fin que se considere que

<sup>80</sup> Corte Constitucional, sentencia T-366 de 1999, M.P. José Gregorio Hernández Galindo. En aquella oportunidad, la Sala de Revisión de Tutelas determinó que en el caso bajo estudio no se había configurado la carencia actual de objeto, por cuanto el Seguro Social, al momento del fallo, sólo había procedido a expedir una orden escrita para la práctica del examen requerido por la accionante, pero la misma seguía a la espera, de manera que la vulneración de su derecho a la salud no había cesado

<sup>81</sup> Sección Primera, sentencia de 30 de junio de 2017, expediente 17001-23-33-000-2013-00259- 02(AP), M.P. Roberto Augusto Serrato Valdés

<sup>82</sup> Sección Primera, sentencia de 11 de julio de 2013, expediente 2010-00650-01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

<sup>83</sup> Sección Primera, sentencia de 30 de enero de 2014, expediente 41001-23-31-000-2011-00356- 01(AP), M.P. María Elizabeth García González.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

se ha superado la situación que dio origen a la interposición de la acción, siendo necesario verificar el cese de la amenaza o vulneración de los derechos colectivos invocados, así:

Ha centrado su argumentación la Alcaldía en afirmar que en el predio entregado con el fin que allí se construyese el Proyecto de Vivienda Villa Rocío no funciona ningún aeródromo, trayendo para ello como prueba la Resolución No. 01618 de 20 de marzo de 2007 emanada de la Superintendencia de Puertos y Transporte cuyo acto corresponde a un archivo de investigación administrativa adelantada en su momento contra la administradora del Aeropuerto de Barbosa – Santander, en la que se dispuso, entre otros:

**“ARTÍCULO SEGUNDO:** Ordenar a la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil y al Grupo Aéreo de la Superintendencia Delegada de Concesiones e Infraestructura, descargar de la base de datos éste aeropuerto, toda vez que en él no se efectúan operaciones.”<sup>84</sup>

Dicha decisión tuvo en consideración, entre otros aspectos, que “en inspección realizada a las instalaciones del aeropuerto de Barbosa Santander el día 12 de mayo de 2006, se pudo constatar que el aeropuerto carece de torre de control, la pista se encuentra en regular estado, y no se evidenció señales de operación”.<sup>85</sup>

No obstante lo anterior, no se advierte en forma alguna que se haya comunicado dicha decisión a la UAE Aeronáutica Civil, lo que también es señalado por la Contraloría General de la República al hacer mención sobre el escrito de respuesta emitido sobre el particular por la Superintendencia de Puertos y Transporte.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> Folio 489 del expediente

<sup>85</sup> *Ibidem*

<sup>86</sup> Del Oficio núm. 2014EE0059560 de 1° de abril de 2014 – señalado en el fallo de tutela - al ratificar la función de advertencia, emitida por la Contraloría General de la República, se lee que: “2.- Oficio No. 2014ER0037276 de 19 de marzo de 2014 dirigido por el Superintendente Delegado de Concesiones e Infraestructura de la Superintendencia de Puertos y Transporte, en donde informa que respecto de la Resolución 01618 de 2007 que ordenó a la Aeronáutica Civil descargar de la base de datos el aeropuerto de Barbosa por no efectuar operaciones, fue notificada a la Alcaldesa de Barbosa de la época y se desprende que dicha resolución que no fue notificada de manera personal a la Aeronáutica Civil como esta última entidad lo ha advertido en diferentes comunicaciones. (...)”.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De igual forma, es del caso poner de presente que de conformidad lo previsto en el artículo 2º del Decreto 260 de 2004 – antes señalado – le corresponde a la Aeronáutica Civil reglamentar y supervisar la infraestructura aeroportuaria del país y administrar directa o indirectamente los aeropuertos de su propiedad y los de propiedad de la Nación.

Por lo anterior, tanto la autorización de obras dentro del perímetro del aeródromo así como la aprobación de proyectos de infraestructura aeroportuaria corresponde determinarlos a la Aeronáutica Civil, debiendo atender lo señalado en el POT del municipio.

Si bien al momento en que el municipio presentó el proyecto se encontraba vigente el Acuerdo 012 de 2012 – en el que se acordó incorporar el lote donde está ubicado el aeródromo al perímetro urbano para la construcción de viviendas de interés social y prioritario, así como modificó el EOT para declararlo área intensiva de vivienda, así como declaró de utilidad pública la zona en el área rural de las veredas La Palma y Pozo Negro para en esta última construir un nuevo aeropuerto - es lo cierto que, tal como se indicó en sentencia de segunda instancia proferida por el Tribunal Administrativo de Santander, dicho acto fue declarado nulo, por lo que en el predio Villa Rocío no es factible la realización de proyectos de vivienda, aunado al hecho que es claro que la destinación del mismo, desde su adquisición por parte del municipio, siempre fue el de la construcción de un aeródromo.

En el caso en particular, no se ha determinado que el municipio hubiese solicitado en algún momento permisos relativos con las condiciones técnicas y de seguridad requeridas para una construcción, ampliación o remodelación de este tipo de obras a la Aeronáutica Civil, así como tampoco se observa que el municipio haya adelantado

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

los trámites relativos al otorgamiento de licencias de construcción en lo de su competencia.<sup>87</sup>

En cuanto a los derechos colectivos señalados como infringidos, se tiene que:

No se encuentra probada la existencia de vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, ya que no se advierte que las actuaciones de las entidades demandadas hayan obrado en forma deliberada con el propósito de quebrantar la ley y procurar para sí o para un tercero un provecho indebido.

En cuanto al derecho colectivo al patrimonio público, se tiene que no ha habido diligencia frente a las actividades de mantenimiento del Aeródromo La Esperanza ya que su operación duró suspendida desde el año 2013 hasta el año 2016. Pese a ello, se advierte que en la Resolución 0986 de 2016 se levantó la suspensión del Aeródromo ordenada en su momento por el Director de Servicios a la Navegación

---

<sup>87</sup> Ha dicho la Corte Constitucional en sentencia C 145 de 2015, al hacer referencia a las licencias urbanísticas que:

“Puede afirmarse entonces, que la licencia urbanística, en cualquiera de sus modalidades, es un mecanismo de control del cumplimiento de las normas contenidas en el Plan de Ordenamiento Territorial<sup>[17]</sup>, las disposiciones de Sismo Resistencia<sup>[18]</sup> y demás normas urbanísticas aplicables en el municipio o distrito, en cierta clase de obras.

En efecto, de acuerdo al artículo 99 de la Ley 388 de 1997, para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación en terrenos urbanos, de expansión urbana y rural, por regla general, se requiere de la respectiva licencia; sin embargo, de acuerdo con la regulación vigente, no toda construcción requiere de licencias urbanísticas.

Dentro de las obras que no la requieren se encuentran: (i) la ejecución de estructuras especiales tales como puentes, torres de transmisión, torres y equipos industriales, muelles, estructuras hidráulicas y todas aquellas estructuras cuyo comportamiento dinámico difiera del de edificaciones convencionales; (ii) la construcción, ampliación, adecuación, modificación, restauración, remodelación, reforzamiento, demolición y cerramiento de aeropuertos nacionales e internacionales y sus instalaciones, tales como torres de control, hangares, talleres, terminales, plataformas, pistas y calles de rodaje, radioayudas y demás edificaciones transitorias y permanentes, cuya autorización corresponda exclusivamente a la Aeronáutica Civil; (iii) la ejecución de proyectos de infraestructura de la red vial nacional, regional, departamental y/o municipal; (iv) puertos marítimos y fluviales; infraestructura para la exploración y explotación de hidrocarburos; hidroeléctricas, y sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía. Todas estas obras no requieren licencia de urbanismo en ninguna de sus modalidades, sin perjuicio de las demás autorizaciones, permisos o licencias que deban otorgar las autoridades competentes respecto de cada materia y tampoco requerirán licencia, el desarrollo de edificaciones de carácter transitorio o provisional que sean inherentes a la construcción de este tipo de proyectos<sup>[19]</sup>. (...)” (subrayado fuera de texto)

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Aérea mediante NOTAM de 21 de agosto de 2013 por falta de condiciones mínimas de operación, por lo que se considera como hecho superado la vulneración a dicho derecho colectivo por este aspecto. En el caso en particular, para declarar probada la violación del derecho colectivo al patrimonio público se requería que el mismo hubiese pasado en forma irregular del dominio del Estado a los particulares, lo que en el presente caso no ocurrió al no haberse construido allí el mencionado proyecto de vivienda, ni como tampoco se destinó un fin diferente, esto es, el funcionamiento de un aeródromo.

Sin embargo, no sucede lo mismo, en relación la protección y uso del espacio público, que se vio amenazado por una orden local, debido al estado de abandono del aeródromo, que motivó al Consejo de Estado a adecuar la tutela como una acción popular de oficio.

Con relación al derecho colectivo a la utilización y defensa de los bienes de uso público, se resalta que en informe 4404.198-1-201503866 de 26 de septiembre de 2015, arriba mencionado, se había identificado por la Aeronáutica Civil la construcción de un parque gimnasio sobre la franja de pista y zona de seguridad costado occidental y a tan solo 15 metros del eje de la pista y a 40 metros de la cabecera 03, siendo ello reiterado en varios informes la necesidad de su remoción; la presencia de pastoreo de animales y el uso de la zona como parqueo de vehículos automotores en la calle de rodaje y en la plataforma; y, el uso de dicha zona como patio de almacenamiento de materiales, todas ellos hechos que impedirían la utilización del aeródromo, así como que demostrarían que el mismo estaba siendo utilizado para usos diferentes a su finalidad. Pese a haberse levantado la suspensión de la operación, es lo cierto que no se allega prueba alguna que permita identificar con claridad si se removió el parque señalado, así como se hicieron las adecuaciones necesarias señaladas en los diversos informes de la Aeronáutica Civil – las que no solo comprendían propiamente la infraestructura del aeródromo - así como tampoco se advierte que se hayan hecho inversiones frente al mantenimiento de dicha obra, teniendo en consideración que el

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

informe de inspección técnica No. 2002-2016006232 de 15 de marzo de 2016,<sup>88</sup> en que se fundó la Resolución de levantamiento de la suspensión del permiso de operación no fue aportado.

Con relación al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna, es del caso manifestar que ha sido reconocido por el artículo 68 de la Ley 366 de 1996 y lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia T 987 de 2012<sup>89</sup>, el servicio público de transporte aéreo es un servicio público esencial.

En el asunto bajo estudio, se ha determinado la existencia de la prestación de un servicio público que en su mayoría se dedicaba hasta la suspensión de la operación del aeródromo en el año 2013 al transporte público de pasajeros, así como en casos excepcionales al transporte de mercancía, caso último que se advierte ocurrió en el año 2010.

Con el levantamiento de la suspensión del permiso de operación realizada mediante Resolución No. 00986 de 2016 por la Aeronáutica Civil, dicha prestación del servicio pudo bien ser restablecida, no obstante, no se encuentra que la misma corresponda a las condiciones requeridas para una óptima prestación del servicio.

De igual forma, debe tenerse de presente que si bien se autorizó su operación, es lo cierto que, tal como se indicó con antelación, en Oficio 4401-085.250.1-2013031704 de 23 de julio de 2013 fue modificada la clasificación de recomendación del aeródromo de 2A a 1A, lo que indica que se ha modificado el tipo de aeronaves que

<sup>88</sup> Folio 1660 del expediente

<sup>89</sup> Ha dicho la Corte Constitucional, lo siguiente: “Sobre el particular, se ha señalado por parte de la Corte, en el ámbito del análisis de constitucionalidad de normas que fijan la prohibición de la huelga en esa clase de actividades, que “la Corte ha acudido al criterio de acuerdo con el cual un servicio público es esencial cuando “las actividades que lo conforman contribuyen de modo directo y concreto a la protección de bienes o a la satisfacción de intereses o a la realización de valores, ligados con el respeto, vigencia, ejercicio y efectividad de los derechos y libertades fundamentales” [2]. || En un principio, la Corte consideró que debía juzgar en cada caso concreto si la prohibición de la huelga en una determinada actividad respondía al requisito de que la labor analizada constituyera un servicio público esencial. Con base en este criterio, la Corte ha declarado que servicios como la banca central [4]; el transporte [5]; las telecomunicaciones [6]; la explotación, refinación, transporte y distribución de petróleo [7] y los servicios públicos domiciliarios [8], son materialmente servicios públicos esenciales.” [9]”

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

allí podrían operar y sin que se identifique que las condiciones del aeródromo corresponden al menos al servicio que se prestaba antes de la adopción de la misma o continuó en la última clasificación adoptada.

Con relación al derecho colectivo consistente en la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, se ha señalado por la Aeronáutica Civil el haber encontrado un aeródromo en buenas condiciones de operación, accediendo en su momento a levantar la suspensión que se había realizado al no cumplir el mismo con las condiciones mínimas de seguridad operacional,<sup>90</sup> lo cual genera alto riesgo en las operaciones. No obstante, no se advierte si se realizaron inversiones en su adecuación y que las mismas correspondan a los señalado en las normas RAC.

Por demás, encuentra la Sala que no se ha allegado prueba alguna que permita determinar que las construcciones aledañas al aeródromo hayan adelantado el trámite de evaluación de obstáculos por altura, interferencias radioeléctricas y usos de suelos que emite la autoridad aeronáutica, al encontrarse dentro de sus zonas de influencia, por lo que las autoridades públicas y/o particulares no pueden desconocer la normativa en materia urbanística, en este caso, los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4. Restricción y eliminación de obstáculos, por lo que se instará al municipio de Barbosa, Santander, así como la Aeronáutica Civil para que adelanten las actuaciones tendientes con el fin de determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con la normativa antes señalada.

### **Conclusiones:**

<sup>90</sup> **Norma RAC 14. Numeral 14.1. DEFINICIONES. Sistema de gestión de la seguridad operacional.** Sistema para la gestión de la seguridad operacional en los aeródromos que incluye la estructura orgánica, las responsabilidades, los procedimientos, los procesos y las disposiciones para que un explotador de aeródromo ponga en práctica los criterios de seguridad operacional de un aeródromo, integrándolo al sistema nacional y que permite controlar los riesgos y utilizar los aeródromos en forma segura.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**1º. Carencia actual de objeto por la declaración de nulidad del Acuerdo Municipal por el cual se modificó el uso del suelo de un aeropuerto para ser usado en la construcción de vivienda.**

La nulidad del acto administrativo por el cual se autorizó el uso de un aeródromo para la construcción de un plan de vivienda, acredita que la violación del derecho colectivo de utilización y defensa de los bienes de uso público; se probó pero que ha sido superada por decisión judicial.

En cuando al pretendido plan de vivienda, resulta claro que en el caso en particular las actuaciones adelantadas por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, así como por FINDETER, FIDUPREVISORIA y la Fiduciaria Bogotá S.A. dentro de la ejecución del Programa de Vivienda no contravinieron en forma alguna los derechos colectivos conculcados puesto que, **no era viable la construcción de viviendas en un predio en el cual se encuentra construido y está destinado a un fin distinto**, esto es, un aeródromo. Tampoco se advierte la vulneración de los derechos colectivos en las actuaciones desplegadas por la Contraloría General de la República ni la Procuraduría General de la Nación.

**2º. Protección de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, originados en el estado de abandono de la pista aérea del Municipio de Barbosa Santander.**

Por el contrario, se encuentran llamados a adoptar las medidas necesarias con el fin de poner en marcha el aeródromo La Esperanza el municipio de Barbosa – Santander

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

en calidad de explotador del mismo, así como la UAE Aeronáutica Civil como entidad encargada de velar por la infraestructura aeroportuaria, entidades que guardan relación con las adecuaciones necesarias para el buen funcionamiento del aeródromo; el control sobre las construcciones aledañas al aeródromo; la destrucción o remoción del parque gimnasio ubicado al interior de la pista, ya sea en verificar que ello se cumpla o ejecutar dicha instrucción; así como en la inversión de recursos para su sostenimiento, todas ellas irregularidades que dieron lugar al presente medio de control y/o que se advirtieron de las pruebas aportadas al mismo.

**3º. En cuanto a los derechos colectivos a la moralidad administrativa y al patrimonio público, no se ha probado su vulneración.**

## **9. Costas del proceso**

Por no darse los supuestos previstos en el artículo 38<sup>91</sup> de la Ley 472 de 1998, no se condenará en costas en esta instancia.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### **RESUELVE:**

**PRIMERO.- DECLÁRASE** no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Fiduciaria Bogotá S.A., Aeronáutica Civil, Contraloría General de la República, Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio,

<sup>91</sup> **ARTICULO 38. COSTAS.** El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Fondo Nacional de Vivienda – FONVIVIENDA y la Procuraduría General de la Nación, por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

**SEGUNDO. - DECLÁRASE** la ocurrencia del fenómeno de carencia actual de objeto por hecho superado, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia, en relación con la construcción de un proyecto de vivienda en espacio público, originado en la declaración de nulidad del acto administrativo local que autorizó la modificación del uso del inmueble.

**TERCERO.- DECLÁRASE** no probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa y patrimonio público.

**CUARTO.- DECLÁRASE** probada la violación de los derechos colectivos a la utilización y defensa de los bienes de uso público, acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y, el derecho colectivo consistente en la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, imputable al Municipio de Barbosa y a la Aeronáutica Civil, originados en el abandono de la pista aérea ubicada en el Municipio de Barbosa, la cual no podrá tener destino distinto a su uso como pista aérea, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia.

**QUINTO.-** En consecuencia de lo anterior, **ORDÉNASE** al Alcalde del Municipio de Barbosa y al Director de la Aeronáutica Civil, la ejecución de las siguientes actividades, en aras de superar la violación de los derechos colectivos amparados:

- 1) Para que en el término de tres (3) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, en el lote de terreno donde se encuentra ubicado el Aeródromo La Esperanza, de propiedad del Municipio de Barbosa – Santander (Escritura Pública No. 43 del Distrito Municipal de Puente Nacional – Provincia

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

de Vélez y Certificado de Tradición No. 324-59598 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Vélez; y Escritura Pública No. 320 de 12 de septiembre de 1951, 153 de 26 de abril de 1951, 152 de 25 de abril de 1951 en donde se encuentra la transferencia a título de venta del lote a favor del municipio de Barbosa con destino exclusivo a la construcción del campo aéreo, ejecuten y lleven a terminación las actividades descritas por la Aeronáutica Civil en el oficio 4401-085.250.1-2013031704 de 23 de julio de 2013 y que se relacionan a continuación:

1. Garantizar la franja de pista de por lo menos 30 metros a cada lado del eje, realizar obras de nivelación, acondicionamiento de la franja, poda y mantenimiento. Controlar el ingreso de personas y animales en las áreas de maniobra.
2. Realizar mantenimiento y repavimentación de pista, calle de rodaje y plataforma, obras que se requieren con urgencia para garantizar la seguridad en las operaciones del aeródromo.
3. Efectuar la señalización horizontal de la pista, rodaje y plataforma, pues no cuenta con ningún tipo de señalización
4. Emplazar las mangaveletas en las dos cabeceras de la pista y las balizas de umbral (triángulos) cumpliendo con la norma en cuanto a distancias y características.
5. Efectuar limpieza de canales y revestirlos en concreto.
6. En la franja extremo de pista, zona de seguridad de la cabecera 03 se presenta erosión y desprendimiento del talud, se deben realizar obras de estabilización del mismo construyendo un muro de contención en concreto o en gaviones escalonados dejando drenajes controlados.
7. Existe una sola edificación dentro del aeródromo junto a la plataforma en regular estado, es una caseta que requiere mantenimiento
8. Realizar el mantenimiento del cerramiento perimetral en los tramos donde se encuentra rota la misma, para garantizar que terceras personas y/o animales penetren en áreas restringidas y operativas.

2) Para efectos de controlar el desarrollo urbanístico en las áreas de influencia del aeródromo, deberán adelantarse las actuaciones tendientes a determinar si las construcciones aledañas al aeródromo La Esperanza cumplen con lo previsto en los artículos 1823, 1824, 1825 y 1826 del Capítulo V del Código de Comercio y los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia – RAC en su parte 14.3.4. Restricción y eliminación de obstáculos.

EXPEDIENTE No. 250002341000201500582-00  
ACCIÓN: POPULAR  
DEMANDANTE: HEIDY ELIZABETH RODRIGUEZ Y OTROS  
DEMANDADO: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA Y OTROS  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**SEXO. – CONFÓRMASE** el Comité de Verificación el cual estará integrado por el Personero Municipal de Barbosa - Santander, un representante del Municipio de Barbosa – Santander, un representante de la UAE Aeronáutica Civil y el Agente del Ministerio Público, el cual será presidido por el Magistrado Ponente.

**SÉPTIMO. - SIN CONDENAS** en costas en esta instancia.

**OCTAVO. - REMÍTASE** copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

**OCTAVO. -** Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado



**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada



**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado