



JUZGADO PRIMERO CIVIL MUNICIPAL

Villavicencio, Once (11) de Diciembre de dos mil quince (2015)

Radicación: 500014003001-2015-01218-00
Clase: ACCION DE TUTELA DE 1ª INSTANCIA
Accionante: MICHELL FIERRO CRUZ
Accionado: ALCALDIA DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA
DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL Y CONSEJO
TERRITORIAL DE PLANEACION

1. ANTECEDENTES

El señor **MICHELL FIERRO CRUZ**, acude a la jurisdicción en acción constitucional de tutela presentada el 24 de noviembre de la anualidad, y admitida con auto de fecha 25 del mes y año presente, por medio de la cual solicita la protección de sus derechos fundamentales al debido proceso, ambiente sano, vida digna y al trabajo, accionando en contra la **ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL y EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION**.

2. NOTIFICACIONES

2.1. Las accionadas **ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL y MIEMBROS DEL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION**, fueron notificadas de la admisión de manera personal por el funcionario – citador de esta dependencia judicial, el día 27 de noviembre del corriente. (Folios 41 a 46)

u



2.2. El accionante **MICHELL FIERRO CRUZ**, fue notificado de la admisión mediante correo electrónico, a la dirección: ingenierofierrocruz@hotmail.com, el día 30 de noviembre de 2015. (Folios 47 – 48 y 71)

3. PRETENSIONES

El convocante constitucional, solicita *“se decrete la vulneración del derecho al debido proceso, por cuanto las conclusiones falsas del acta de la reunión de concertación realizada el 18 de septiembre de 2015 (mesa de bares y vecinos) y demás documentos modifica la voluntad y opinión real de los asistentes, residentes, propietarios y comerciantes del barrio 7 de agosto, y en consecuencia: se declare y ordene la suspensión provisional de la aprobación del POT, como medida cautelar...”*

4. HECHOS

La presente demandada tutelar, se funda en los siguientes:

- 4.1.** Suscita el accionante, que el presente mecanismo constitucional se funda respecto al trámite de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial de Villavicencio (POT).
- 4.2.** Que su inconformismo se origina debido a que en el proceso de formulación y concertación con la comunidad del barrio 7 de agosto, no fueron tenidas en cuenta las propuestas, solicitudes, peticiones, aclaraciones y quejas de la comunidad, de conformidad con el Decreto No.353 de 2000 proferido por el Alcalde del Municipio de Villavicencio, por medio del cual se adopta el POT, el cual, establece en su artículo 5,



“...que la administración municipal deberá fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones”.

- 4.3.** Que la comunidad y junta de acción comunal del barrio 7 de agosto, en aras de fomentar la concertación, remitió oficio a la Secretaría de Planeación Municipal, el día 15 de abril de 2013, mediante la cual presentaron la propuesta de la junta de acción comunal del barrio 7 de agosto para el proceso de formulación del POT NORTE, lo anterior atendiendo al llamado e invitación de planeación municipal, siendo recibido tal oficio por la Alcaldía de Villavicencio con radicado No. 201300011095-1, cuyo objetivo general de la comunidad fue, *“...el traslado y reubicación de la zona rosa...”*.
- 4.4.** Que el diario Llanos 7 días, para el 22 de abril de 2013, publicó la noticia de que por lo menos 50 familias ven afectadas su tranquilidad por el ruido generado por los bares del 7 de agosto, debido a la contaminación sonora, y para el 29 de septiembre de 2015, los habitantes de esa zona protestaron.
- 4.5.** Que el día 18 de septiembre de 2015, en las instalaciones del Hotel Saloma de Villavicencio, se llevó a cabo una mesa de trabajo de bares y vecinos dentro del proceso de aprobación del POT, en donde la administración municipal, mediante el Secretario de Planeación, expuso la concertación para las 13 zonas lúdicas, que piensan implementar en la ciudad dentro del POT, que actualmente se formula y aprueba.
- 4.6.** Que dicha reunión fue convocada por medio de la Secretaría de Planeación a través de la red social TWITTER y por una emisora, lo que no le parece lo más correcto, ya que las comunidades más afectadas, como los residentes del barrio 7 de agosto y Santa Helena, no fueron invitadas oficialmente, a la cual pudieron asistir debido a la invitación de los vecinos del barrio Balata, cuando ya estaban iniciando el desarrollo de



la reunión.

- 4.7.** Que dentro del desarrollo de dicha reunión se escucharon quejas de casi todos los habitantes asistentes afectados por el ruido de las zonas rosas existentes en la ciudad de Villavicencio, en donde el secretario de planeación expone las 13 zonas lúdicas que se piensan instalar en el municipio, y los representantes de los bares, hicieron la propuesta de quedarse con sus actividades comerciales en el barrio 7 de agosto, comprometiéndose a dejar de violar la normativa ambiental y municipal haciendo más amigable para la ciudad sus actividades comerciales, pero los demás ciudadanos asistentes no estuvieron de acuerdo, así como los residentes del barrio balata, hicieron su propuesta de reubicar su zona rosa en la del 7 de agosto, pero también fue rechazada.
- 4.8.** Que en el acta de la reunión, se dejó como conclusión, que todos los habitantes del barrio balata solicitaban la reubicación de su zona rosa en la del barrio 7 de agosto, lo que considera totalmente falso, porque los habitantes de esas zonas decidieron denunciar por falsedad de documento público al Secretario de Planeación Municipal, por faltar a la verdad en el acta de concertación realizada entre los comerciantes de los bares y la comunidad afectada, por la manipulación del acta.
- 4.9.** Que la verdadera conclusión a la que se llegó ese día en la reunión, es que los asistentes habitantes de la comunidades afectadas, solicitaron la reubicación de las zonas rosas del barrio balata, 7 de agosto y santa helenia, la cual no fue plasmada en el acta de la mesa de trabajo, pese haber sido escrita en la hoja de asistencia en la parte inferior de la hoja.
- 4.10.** Estos hechos evidencian que no se llegó a ninguna concertación entre la comunidad y la administración municipal para la formulación del nuevo POT.
- 4.11.** Por ello, en el evento de que llegare a ser aprobado el POT NORTE, en lo que respecta a la aprobación de las zonas lúdicas que piensa instalar ilegalmente la administración municipal en los barrios afectados,



considera que se presentaría una contradicción con las normas urbanísticas y ambientales vigentes en la ciudad, ya que las actividades comerciales efectuadas en las zonas rosas son de un impacto social, ambiental y urbano muy alto, por lo que considera que deberían instalar en el grupo comercial 4.

5. DERECHOS FUNDAMENTALES CONSIDERADOS VULNERADOS

Invoca el derecho constitucional fundamental al debido Proceso, Ambiente Sano, Vida Digna y al Trabajo.

6. PRUEBAS

- 6.1.** Fotocopia del artículo 5 del Decreto 353 de 2000, por medio del cual se adopta el POT de Villavicencio. (folios 13)
- 6.2.** Fotocopia del escrito de presentación de la propuesta de la junta de acción comunal del barrio 7 de agosto para el proceso de formulación del POT NORTE. (folios 16 al 20)
- 6.3.** Fotocopia de las noticias publicadas por el diario Llanos 7 días. (folios 22 y 24)
- 6.4.** Fotocopia de la respuesta a la solicitud con radicado No.201536737 AV de fecha 14 de octubre de 2015, en la que se solicita copia del acta de la reunión del POT. (folio 26)
- 6.5.** Fotocopia del acta de la reunión efectuada dentro del POT, de fecha 18 de septiembre de 2015. (folios 27 a 29)
- 6.6.** Fotocopia de la denuncia efectuada ante los diferentes entes de control disciplinarios y penales. (folios 31 a 35)



6.7. Fotocopia del control de asistencia de la reunión. (folio 37)

7. CONTESTACIÓN DE LAS ENTIDADES ACCIONADAS

7.1. La **ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO** y la **SECRETARIA DEL DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL**, manifiestan que la administración municipal ha dado cumplimiento a todas las disposiciones de tipo legal que rigen la participación de la comunidad dentro del proceso de modificación y adopción de los planes de ordenamiento territorial.

Informan que la etapa de formulación del POT, es consecuencia de la primera etapa que corresponde al diagnóstico, y que en esta etapa se escucha de manera integral a la ciudadanía, gremios, acciones, etc, y sus apreciaciones son analizadas y estudiadas con el propósito de incorporarlas o no al documento final.

Que la etapa que el accionante llama de concertación con la comunidad, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, la define como consulta ciudadana.

En cumplimiento a dicha disposición, en cuanto a la participación de la comunidad del barrio 7 de agosto, aducen que la administración previamente consultado con los presidentes de las juntas de acción comunal y ediles de la comuna 2, a la cual pertenece el barrio, realizo en el teatro Rosita Hoyos el 20 de agosto de la anualidad, socialización del proyecto del POT (adjunta copia del acta No.002 y registro de asistencia), que en su parte final como conclusión se indicó: *“se socializara con la comunidad en las mesas de trabajo sobre los puntos principales de reubicación de servicios sexuales y zonas lúdicas de bares y discotecas”*.

Dicha mes de trabajo se llevó a cabo el 18 de septiembre de 2015 y de ella se levantó el acta No.32, con registro de asistencia en 7 folios, extrayéndose de



las conclusiones del acta que las propuestas y comentarios serian analizadas por los profesionales de la Secretaria de Planeación, las cuales posteriormente fueron objeto de estudio en las mesas de concertación que se realizaron con CORMACARENA, como se evidencia en las actas No.5 y 9.

Que es cierta la participación que tuvo la ciudadanía en el proceso de formulación del POT, tan es así, que su propuesta inicial, radicada en la Corporación Ambiental y expuesta en la reunión del Teatro Rosita de Hoyos de fecha 20 de agosto de 2015, era reubicar la actual zona rosa del 7 de agosto en una zona distinta, no obstante esa ubicación fue modificada en la mesa de trabajo No.5 de CORMACARENA, cuya temática era la calidad del aire-ruido-residuos, acogiendo las propuestas presentadas por los representantes de los bares, la cual mediante acta de respaldo es avalada por la comunidad de comerciantes, propietarios y personas interesadas.

Que en la fecha se convocó dentro del proceso de formulación del POT a una mesa de trabajo, que tenía por objeto concretar propuestas sobre la ubicación de 13 zonas o actividades lúdicas y condiciones de funcionamiento de las mismas, la cual se desarrolló tal como consta en el acta suscrita y allegada por el mismo accionante. Pero no es cierto que haya sido mal convocada, toda vez que se ha utilizado los medios más expeditos para que sea de conocimiento por toda la comunidad; otra cosa es que pretenda que se le debía haber convocado en forma personal para entenderse invitado oficialmente, y la invitación era genérica para discutir entre todos los sectores interesados el tema objeto de la reunión.

Respecto al desarrollo de dicha reunión, este quedo plasmado en el acta que ya se hizo alusión previamente, incluyendo la intervención del accionante y en la parte final se determinó las conclusiones a que se llegaron.

Infiere que no se puede pretender que a las solicitudes de una persona, que en este caso sería el accionante, se le tengan que dar aprobación o se tenga que aceptar sus peticiones, toda vez que estas reuniones son para garantizar



la participación de la comunidad, pero hay momentos en que las posiciones son encontradas porque cada uno defiende sus propios intereses y hay temas como lo es el de la zona lúdica que siempre generara inconformismo de la comunidad, y que deben ser resueltas con controles y no con modificaciones frente a la posibilidad del uso del suelo en esa actividad, ya que si fuera así este tipo de establecimientos no podrían funcionar en ninguna parte del área urbana de la ciudad.

En cuanto a la manifestación de la falsedad del acta, vale la pena aclarar que la misma es un acto administrativo que goza de presunción de legalidad, hasta tanto no sea declarada nula por la autoridad competente; por lo que se evidencia que existe el interés del accionante más que de participar en el proceso del POT en atacar a un funcionario público.

Que como lo indica el artículo 24 de la Ley 388 de 1997, que contempla las instancias de concertación y consulta que debe existir en el trámite de la formulación del proyecto del Plan de Ordenamiento Territorial, lo cual quiere decir que la administración municipal, solicitara opiniones a los gremios económicos, etc, y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y en concordancia con los objetivos del plan.

Esto quiere decir que la Ley no establece concertación con las comunidades, sino como ya se puntualizó en una consulta ciudadana que consiste en recoger sus observaciones y recomendaciones para que sean tenidas en cuenta, esto se debe a que es imposible para la administración municipal llegar a consensos en todos los temas con las comunidades, y siempre se debe imponer el interés general sobre el particular, y el interés de la ciudad frente a un sector de un barrio o comuna, y más tratándose de los temas alusivos a las zonas lúdicas, pero sin embargo, se les escucha y se les da alternativas de solución a los problemas que puedan suscitar algunas actividades comerciales del sector.



Ahora también consideran importante señalar, que en nuestro sistema democrático, todos los ciudadanos están en la obligación y deber de escoger a sus representantes ante el Consejo Municipal, quienes adquieren la vocería de la comunidad y en últimas tienen la función de acoger, modificar, rechazar o aprobar el proyecto del POT presentado por la administración municipal.

Como complemento de lo anterior, señalan que la ubicación de las zonas lúdicas fue objeto de análisis y concertación con la autoridad ambiental, cuál era su deber, según se puede verificar y constatar en las actas adjuntadas, en donde queda demostrado que el tema del accionante se trató, analizo y concluyo; lo cual no era obligación acceder a la petición del accionante, sino más bien, el deber de estudiarlo y tomar decisiones como en efecto sucedió.

Aunado a lo anterior, manifiestan que los comerciantes y ciudadanía en general presentaron en acta respaldo a la propuesta de reconocimiento de la zona rosa en el barrio 7 de agosto, que también adjunta, y que viene acompañada de un estudio pormenorizado de las áreas de acción de cada predio.

Concluyen exponiendo, que siguen existiendo instancias de participación en donde la comunidad puede insistir en sus apreciaciones personales, toda vez que esto es un proceso de etapas y actualmente se está surtiendo la de estudio y discusión en el Consejo Municipal, en donde se puede acudir a sus sesiones y participar en el cabildo abierto cuya fecha puede ser consultada directamente en esa entidad.

De acuerdo a las razones expuestas con anterioridad, indican que la presente acción constitucional resulta improcedente, debido a que no consideran haber vulnerado o amenazado ningún derecho fundamental del actor.

7.2. El CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION, aluden falta de legitimación en la causa por pasiva, al ser un ente que no cuenta con



personería jurídica, como tampoco posee autonomía administrativa y financiera, y al estar ausente el elemento capacidad, no pueden ser parte del presente proceso, razón por la cual solicita, la desvinculación de la misma.

Menciona que ninguno de los hechos esbozados por el petente constitucional le consta; y que con respecto al derecho de trabajo alegado, no encuentran vulneración alguna, ni hecho en contrario que demuestre tal transgresión.

Que el derecho a un ambiente sano, según la Carta Política, establece esta clase de derecho como de orden colectivo.

Que con respecto al derecho del debido proceso, se presenta una obligación de cuidado, pues debe respetarse los parámetros y directrices establecidas en la norma para cada proceso o procedimiento. En ese orden de ideas, el Consejo Territorial de Planeación, como órgano consultivo le corresponde rendir concepto y formular recomendaciones, sin exceder 30 días, concepto que rindieron dentro del término legal.

Señalan que como ente territorial de planeación constituyen un elemento fundamental de la democracia participativa, pues constituyen instancias de la sociedad civil al estar conformados con las distintas organizaciones sociales, ecológicas, comunitarias, ambientales y culturales.

8. CONSIDERACIONES DEL DESPACHO

8.1. COMPETENCIA Y OPORTUNIDAD

El Juzgado Primero Civil Municipal de Villavicencio en desarrollo de las facultades conferidas por la Constitución Política de Colombia y el Decreto



1382 de 2000, es competente para resolver la acción de tutela que nos ocupa, atendiendo a la calidad del accionado.

8.2. PROBLEMA JURÍDICO

El presente estudio constitucional ha de versar en determinar si los derechos fundamentales al Debido Proceso, Ambiente Sano, Vida Digna y al Trabajo del señor **MICHELL FIERRO CRUZ**, han sido vulnerados por parte de la **ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL y EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION**, al no haberse tenido en cuenta durante el proceso de formulación y concertación llevadas a cabo dentro del trámite de aprobación del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial - POT -, las solicitudes y propuestas presentadas o expuestas por la comunidad del barrio 7 de agosto y balata, respecto de la ubicación de las zonas rosas llamadas “13 zonas lúdicas”, pesa a haberse debatido y quedado plasmadas en el acta que se levantó de la reunión llevada a cabo el 18 de septiembre de 2015, entre los entes encargados y la comunidad.

8.3. TESIS PARA RESOLVER EL PROBLEMA

De acuerdo a las afirmaciones y del material probatorio allegados por las partes conformantes del presente litigio constitucional, debemos sin más preámbulo asentir que en el caso en concreto, no se le dará la razón a la parte demandante, por cuanto en esta etapa del trámite de tutela, no se avizora vulneración o desconocimiento alguno a los derechos fundamentales al debido proceso, ambiente sano, vida digna y al trabajo, aludidos por el interesado constitucional.

Lo anterior, debido a que no se encuentra prueba sumaria que corrobore o demuestre la conculcación de dichos derechos de orden constitucional, ni



siquiera al debido proceso, pues contrario a los hechos expuestos génesis de esta investigación de tutela, se hace evidente que la administración municipal ha actuado acorde a las regulaciones propias de las políticas públicas, sociales, culturales y económicas, teniendo en cuenta a los gremios, comunidades y ciudadanos en general, conformantes del municipio de Villavicencio, desplegando los tramites o etapas propias del proceso reglamentado para llevar a cabo la modificación o adopción del nuevo Plan de Ordenamiento Territorial - POT- de la ciudad.

8.4. ARGUMENTOS JURIDICOS Y/O JURISPRUDENCIALES

Como sustento normativo y jurisprudencial para el caso en concreto, y respecto de la vulneración al derecho del debido proceso alegada por el accionante, se ha de referenciar, el análisis de las siguientes líneas conceptualizadas por el Alto Tribunal Constitucional, en Sentencia T – 537 de 2013, la cual enmarca:

4. El ordenamiento del territorio. Decisiones de “arriba abajo” o de participación democrática.

4.1 El ordenamiento territorial, de acuerdo con la definición de la Ley 388 de 1997, “comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales”. De similar manera, la reciente Ley 1454 de 2011 señala en su artículo 2º que el ordenamiento territorial es “ un instrumento de planificación y de gestión de las entidades territoriales y un proceso de construcción colectiva de país, que se da de manera progresiva, gradual y flexible, con responsabilidad fiscal, tendiente a lograr una adecuada organización político administrativa del Estado en el territorio, para facilitar el desarrollo institucional, el fortalecimiento de la identidad cultural y el desarrollo territorial, entendido este como desarrollo económicamente competitivo, socialmente justo, ambientalmente y fiscalmente sostenible, regionalmente armónico, culturalmente pertinente, atendiendo a la diversidad cultural y físico-geográfica de Colombia. La misma norma establece que su finalidad es “promover el aumento de la capacidad de descentralización, planeación, gestión y



administración de sus propios intereses para las entidades e instancias de integración territorial, fomentará el traslado de competencias y poder de decisión de los órganos centrales o descentralizados del gobierno en el orden nacional hacia el nivel territorial pertinente, con la correspondiente asignación de recursos.”

Adicionalmente, el artículo 8° de la Ley 388 de 1997 dispone que el ordenamiento del territorio es una función pública que se ejerce “mediante la acción urbanística de las entidades distritales y municipales, referida a las decisiones administrativas y a las actuaciones urbanísticas que les son propias, relacionadas con el ordenamiento de su territorio y la intervención en los usos del suelo”.

Por disposición legal, todas las acciones urbanísticas que pueden adelantar las autoridades para llevar a cabo el ordenamiento territorial “deberán estar contenidas o autorizadas en los planes de ordenamiento territorial o en los instrumentos que los desarrollen o complementen, en los términos previstos en la presente ley”.

El plan de ordenamiento territorial es entonces el “instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Se define como el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo”. Y los instrumentos que desarrollan y complementan el POT son los planes parciales previstos en el artículo 19 de la Ley 388 de 1997.

Ahora bien, para el ejercicio de las acciones urbanísticas, el artículo 4° de la Ley 388 de 1997 dispone:

“ARTÍCULO 4o. PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA. *En ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística, las administraciones municipales, distritales y metropolitanas deberán fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.*

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 2° de la presente ley.

La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

4.2 La norma transcrita prevé la necesidad de que las administraciones municipales y distritales fomenten la concertación o acuerdo con los pobladores y sus organizadores en las acciones urbanísticas que adelanten para el ordenamiento de sus territorios y, para ello, el citado artículo señala diferentes mecanismos de participación de la ciudadanía como medios para propiciar dicho acuerdo.

Es necesario destacar, en este contexto, que la idea de planeación tradicionalmente está unida a la idea de desarrollo. Como discursos políticos que cobran auge en



América Latina en la segunda postguerra, son entendidos como mecanismos necesarios para llevar las ventajas de la modernidad a comunidades del “tercer mundo” o, como se dice más recientemente, de “países en vías de desarrollo”.

Un estado social y democrático de derecho como el que consagra el artículo 1° de nuestra Carta, no es ajeno a tales fines. El “crecimiento económico, industrialización, urbanización, aumento en los estándares de educación y calidad de vida y, últimamente, respeto por el medio ambiente y el patrimonio cultural y natural” son fines deseables en nuestro constitucionalismo. Sin embargo, estos no pueden ser los únicos intereses tutelados por los esquemas de planificación. Debemos recordar que en la misma Carta confluye un amplio espectro de principios y valores que deben concurrir, en mayor o menor medida, para que el ejercicio de planeación sea armónico desde un punto de vista constitucional. Como lo señaló la Corte en la sentencia T-129 de 2011, “el carácter axiológico de la Constitución impone la necesidad de equilibrar la importancia relativa de los valores protegidos por la norma constitucional como la diversidad o el pluralismo y aquellos tutelados por las normas legales imperativas”.

En el sentido de lo anterior, la mejor situación de trueque en que se garantice la eficacia de los derechos de la mayoría de las personas de la ciudad, es ajena a una planeación que se soporte exclusivamente en razones de carácter técnico, tomadas en esquema “arriba abajo”, donde unos “planeadores” son los únicos que conocen las metas del desarrollo y toman las decisiones a puerta cerrada. Sin desconocer que las consideraciones de los expertos tienen un vital rol en las decisiones sobre planeación, estas deben conjugarse armónicamente con los pareceres y necesidades manifestados por la comunidad. Con ello se busca el desarrollo de principios constitucionales fundamentales como el carácter democrático, participativo y pluralista del Estado colombiano, consagrado en el artículo 1° de la Carta. Así lo prevé la misma Ley 388 de 1997, cuando señala en su artículo 2° y 3°:

“Artículo 2°.- Principios. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

- 1. La función social y ecológica de la propiedad.*
- 2. La prevalencia del interés general sobre el particular.*
- 3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.*

Artículo 3°.- Función pública del urbanismo. El ordenamiento del territorio constituye en su conjunto una función pública, para el cumplimiento de los siguientes fines:

- 1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.*
- 2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo 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.*



3. *Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.*”(Subrayado fuera del texto original)

Es de recordar que la participación se encuentra prevista en la Constitución como una manifestación del principio democrático del Estado Social de Derecho. Asimismo, se deriva del artículo 2° de la Carta, que indica que, entre los fines esenciales del Estado, se encuentra el “de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación. En el mismo sentido, el artículo 40 constitucional consagra, para todo ciudadano, el derecho de participar en la conformación, ejercicio y control del poder político.

También está reconocida en el ámbito de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos. Por ejemplo, la Declaración Universal de 1948, en su artículo 21, dispone que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes directamente elegidos. En el mismo tenor, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señala en su artículo 25 que todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, del derecho a participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por representante libremente elegidos, a votar y ser elegido en elecciones públicas, y a tener acceso a las funciones públicas. En el ámbito del sistema interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre consagra en los artículos 13, 20, 21 y 22, los derechos a ser parte de las decisiones de quienes gobiernan, el derecho a reunirse y asociarse y a presentar peticiones respetuosas. En el mismo contexto, el artículo 6° de la Carta Democrática reconoce la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo; y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 23, reconoce varios derechos políticos entre los cuales se encuentra el derecho de todo ciudadano a participar en los asuntos públicos.

El principio de participación democrática previsto en el artículo 4° de la Ley 388 de 1997 tiene aplicación en el trámite que debe surtirse para la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, ya que deben agotarse “instancias de concertación y de consulta” en las que se incluye a la comunidad, señaladas en los artículos 22 y 24 de la citada Ley, así: (Subrayas fuera de texto)

ARTÍCULO 22. DE LA PARTICIPACIÓN COMUNAL EN EL ORDENAMIENTO DEL TERRITORIO.

Para efectos de organizar la participación comunal en la definición del contenido urbano del plan de ordenamiento, las autoridades municipales o distritales podrán delimitar en el área comprendida dentro del perímetro urbano, los barrios o agrupamientos de barrios residenciales usualmente reconocidos por sus habitantes como referentes de su localización en la ciudad y que definen su pertenencia inmediata a un ámbito local o vecinal. Lo pertinente regirá para la participación comunitaria en la definición del contenido rural, caso en el cual la división territorial se referirá a veredas o agrupaciones de veredas.

En el curso de la formulación y concertación de los planes de ordenamiento territorial, las organizaciones cívicas debidamente reconocidas de dichos agrupamientos de barrios o veredas, a través de mecanismos democráticos



que aseguren la representatividad de los elegidos, podrán designar representantes para que transmitan y pongan a consideración sus propuestas sobre los componentes urbano y rural del plan.

Una vez surtido el proceso de adopción o revisión del plan, estas mismas organizaciones cívicas mantendrán su participación en el ordenamiento del territorio en los siguientes eventos:

1. Para proponer, en los casos excepcionales que consideren las normas urbanísticas generales, la asignación específica de usos y aprovechamientos del suelo en micro zonas de escala vecinal, esto es, en los casos donde el efecto se limite exclusivamente a sus respectivos territorios y no contraríen las normas estructurales. En las zonas exclusivamente residenciales estas propuestas podrán referirse a normas de paisajismo, regulaciones al tránsito vehicular y demás previsiones tendientes al mantenimiento de la tranquilidad de la zona, siempre y cuando no se afecte el uso del espacio público, de acuerdo con las normas generales.
 2. Para formular y proponer planes parciales para actuaciones urbanísticas dentro de su área, de acuerdo con las previsiones y autorizaciones del componente urbano del plan.
 3. Para ejercer acciones de veeduría ciudadana que garanticen el cumplimiento o impidan la violación de las normas establecidas, a través de procedimientos acordes con las políticas locales de descentralización.
- (...)

ARTÍCULO 24. INSTANCIAS DE CONCERTACIÓN Y CONSULTA. El alcalde distrital o municipal, a través de las oficinas de planeación o de la dependencia que haga sus veces, será responsable de coordinar la formulación oportuna del proyecto del plan de Ordenamiento Territorial, y de someterlo a consideración del Consejo de Gobierno.

En todo caso, antes de la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial a consideración del concejo distrital o municipal, se surtirán los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

1. El proyecto de plan se someterá a consideración de la Corporación Autónoma Regional o autoridad ambiental correspondiente, (...)
2. (...)
3. (...)
4. Durante el período de revisión del plan por la Corporación Autónoma Regional, o la autoridad ambiental correspondiente, la Junta Metropolitana y el Consejo Territorial de Planeación, **la administración municipal o distrital solicitará opiniones a los gremios económicos y agremiaciones profesionales y realizará convocatorias públicas para la discusión del plan, incluyendo audiencias con las juntas administradoras locales, expondrá los documentos básicos del mismo en sitios accesibles a todos los interesados y recogerá las recomendaciones y observaciones formuladas por las distintas entidades gremiales, ecológicas, cívicas y comunitarias del municipio, debiendo proceder a su evaluación, de acuerdo con la factibilidad, conveniencia y concordancia con los objetivos del plan. Igualmente pondrán en marcha los mecanismos de participación comunal previstos en el artículo 22 de esta ley.**



Las administraciones municipales y distritales establecerán los mecanismos de publicidad y difusión del proyecto de plan de ordenamiento territorial que garanticen su conocimiento masivo, de acuerdo con las condiciones y recursos de cada entidad territorial.

PARÁGRAFO. La consulta democrática deberá garantizarse en todas las fases del plan de ordenamiento, incluyendo el diagnóstico, las bases para su formulación, el seguimiento y la evaluación.

4.3 Ahora bien, el sistema descrito parece simple y dotado de las garantías necesarias para que las personas –las que viven, gozan y hasta sufren la ciudad- se valgan de la participación para que el modelo de desarrollo y de planeación de la urbe respete un equilibrio en la observancia de valores y principios constitucionales. Sin embargo, al intentar modelar y proyectar hacia el futuro una realidad compleja como la que comparten millones de habitantes en la capital colombiana, el panorama se hace más complicado y, en ocasiones, francamente ininteligible.

(...)

Los componentes esenciales del POT son los siguientes:

“1. General: constituido por los objetivos, estrategias y contenidos estructurales y estratégicos de largo plazo.

2. Urbano: constituido por las políticas, acciones, programas, normas urbanísticas e instrumentos de planeación y gestión del suelo para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano.

3. Rural: constituido por las políticas, acciones, programas, normas e instrumentos de planeación y gestión del suelo para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y el área urbana, así como la conveniente utilización del suelo rural.

4. Programa de ejecución: define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial, que serán ejecutadas por cada Alcalde durante su periodo de administración, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Inversiones del Plan de Desarrollo.”

(...)

Así mismo, el artículo 5 del Decreto 353 de 2000, por medio del cual se adopta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Villavicencio, señala:

Artículo 5. Participación Democrática. En desarrollo de los artículos 4º y 22 de la Ley 388 de 1997 y en ejercicio de las diferentes actividades que conforman la acción urbanística de que trata el presente Decreto, la Administración Municipal deberá fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones.

Esta concertación tendrá por objeto asegurar la eficacia de las políticas públicas respecto de las necesidades y aspiraciones de los diversos sectores de la vida económica y social relacionados con el ordenamiento del territorio municipal, teniendo en cuenta los principios señalados en el artículo 3º del presente Decreto.

J



La participación ciudadana podrá desarrollarse mediante el derecho de petición, la celebración de audiencias públicas, el ejercicio de la acción de cumplimiento, la intervención en la formulación, discusión y ejecución de los planes de ordenamiento y en los procesos de otorgamiento, modificación, suspensión o revocatoria de las licencias urbanísticas, en los términos establecidos en la ley y sus reglamentos.

9. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Frente al presente *a quo* constitucional, corresponde por reparto la acción de tutela interpuesta por el señor **MICHELL FIERRO CRUZ**, quien demanda en contra de la **ALCALDIA MUNICIPAL DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA DEPARTAMENTO DE PLANEACION MUNICIPAL y EL CONSEJO TERRITORIAL DE PLANEACION**, al considerar que se le esta vulnerando principalmente el derecho al debido proceso, entre otros, con ocasión a que la administración pública dentro de las etapas agotadas de formulación y concertación, previas a la aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial - POT -, no ha tenido en cuenta, las solicitudes, propuestas, peticiones, aclaraciones y quejas de la comunidad del sector 7 de agosto, las cuales fueron expuestas durante el curso de la reunión que se llevó a cabo el día 18 de septiembre de 2015, y que a su vez quedaron plasmadas en el acta respectiva.

Así pues tenemos, que conforme al acervo probatorio recaudado en la presente acción de tutela, la administración municipal de Villavicencio, en virtud de lo reglamentado en los artículos 4, 26 y concordantes de la Ley 388 de 1997, está agotando el proceso estipulado para la aprobación del POT de esta ciudad, aplicando a su vez, la participación democrática preceptuada por el artículo 5 del Decreto 353 de 2000, por medio del cual se adoptó el actual Plan de Ordenamiento Territorial, que tiene como finalidad fomentar la concertación entre los intereses sociales, económicos y urbanísticos, mediante la participación de los pobladores y sus organizaciones, asegurando la eficacia de las políticas públicas.



Acorde a ello, tenemos que los entes públicos accionados, convocaron a una reunión, mediante el medio expedito (radio), a los sectores o comunidad en general interesada en exponer sus inconformismo o inquietudes frente a las diferentes situaciones sociales, económicas y urbanísticas; tal como sucedió el día 18 de septiembre de 2015, en donde se lograron reunir la secretaria de planeación, medio ambiente y gobierno municipal con las comunidades vecinas a los bares (mesa de bares y vecinos), para concertar las propuestas sobre la ubicación de las 13 zonas de actividades lúdicas “zonas rosas” y condiciones de funcionamiento de las misma, en la que sus habitantes aledaños, lograron participar activamente, tal como consta en el acta de la reunión levantada.

De lo anterior, se puede colegir que la administración pública ha hecho efectivas las formas de participación democrática propias del proceso tendiente a la adopción del nuevo POT, incentivando la fomentación entre los diferentes intereses o comunidades de la ciudad de Villavicencio, cuyo objeto es asegurar las políticas públicas favorables a los habitantes en general.

Es del caso aclarar que la fomentación de dichas concertaciones, se hace con el fin de conocer los intereses de los ciudadanos frente a los diferentes aspectos, tanto ambientales, económicos, sociales, culturales y urbanísticos, que no contienen fuerza obligatoria para que dichas propuestas efectuadas sean tenidas en cuenta, pues son los diferentes entes públicos encargados de abastecer la investigación tendiente a que el Consejo Municipal en sesión aprueba el Plan de Ordenamiento Territorial.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Civil Municipal de Villavicencio, en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE

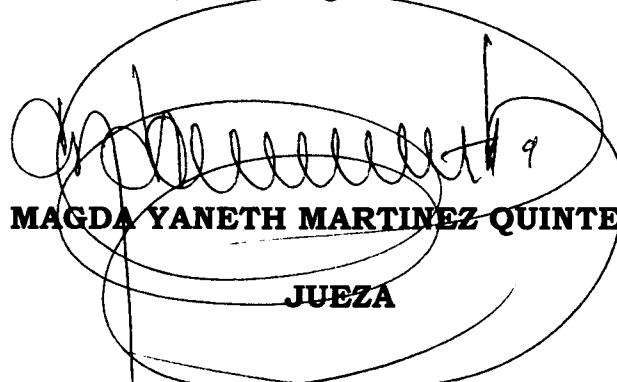


PRIMERO.- NO CONCEDER al amparo constitucional al derecho fundamental al debido proceso del señor **MICHELL FIERRO CRUZ**, por las razones previamente expuestas.

SEGUNDO.- LÍBRESE por Secretaría la comunicación de que trata el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991, para los efectos allí contemplados.

TERCERO.- Si no fuere impugnado el fallo, envíese la acción a la Honorable Corte Constitución para su eventual revisión.

COPIESE, NOTIFIQUESE Y CUMPLASE


MAGDA YANETH MARTINEZ QUINTERO
JUEZA