



**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN CUARTA
SUB SECCIÓN B**

Bogotá D.C., veintitrés (23) de abril de dos mil veintiséis (2026).

SENTENCIA NS 029

Magistrada **Carmen Amparo Ponce Delgado**
Ponente:

Expediente: **25000-23-37-000-2024-00045-00 (acumulados: 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-00055-00; 2024-00136-00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176-00; 2024-00177-00; 2024-00178-00)**

Demandante: **Irma Esperanza Segura Junca, Junior Andrés Vega Rivera, José Francisco Arévalo Fandiño, Marco Alfredo Mahecha Sarmiento, Marco Antonio Velandia Villamil, José Ignacio Galindo Riaño, Oscar Javier Romero Narváez, Hugo Oswaldo Mahecha Sarmiento, Sara Magnolia Mahecha Sarmiento, David Roberto Ponguta Hurtado, Carlos Andrés Bohórquez, Rubén Acero Esteves, Nidya Rosas Bernal, Heidi Leonor Forero Rojas, Juan Pablo Moreno Contreras, Yamile Romero, Gustavo Adolfo Gómez Melgarejo y Diego Alejandro Salinas Flores**

Demandada: **Municipio de La Mesa - Cundinamarca**
Referencia: **Nulidad Simple – Tasa por derecho al uso de zona de estacionamiento regulado.**

Procede la Sala a dictar sentencia dentro del proceso promovido por los señores **Irma Esperanza Segura Junca, Junior Andrés Vega Rivera, José Francisco Arévalo Fandiño, Marco Alfredo Mahecha Sarmiento, Marco Antonio Velandia Villamil, José Ignacio Galindo Riaño, Oscar Javier Romero Narváez, Hugo Oswaldo Mahecha Sarmiento, Sara Magnolia Mahecha Sarmiento, David Roberto Ponguta Hurtado, Carlos Andrés Bohórquez, Rubén Acero Esteves, Nidya Rosas Bernal, Heidi Leonor Forero Rojas, Juan Pablo Moreno Contreras, Yamile Romero, Gustavo Adolfo Gómez Melgarejo y Diego Alejandro Salinas Flores**, en ejercicio del medio de control de nulidad simple consagrado en el artículo 137 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en contra del Acuerdo 002 del 9 de marzo de 2022, proferido por el **Concejo del municipio de La Mesa - Cundinamarca**.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

I. ANTECEDENTES

A. LA DEMANDA

1. Las pretensiones.

1.1. Expedientes: (2024-00045-00; 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-000-55-00; 2024-00136- 00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176-00 y 2024-00177-00):

“Que se DECLARE LA NULIDAD del Acuerdo Municipal 002 de marzo 09 de dos mil veintidós (2022), “POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTO REGULADO EN LAS VÍAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE LA MESA – CUNDINAMARCA, SE ESTABLECE LA TASA POR EL DERECHO DE ESTACIONAMIENTO SOBRE LAS VÍAS PÚBLICAS, SE AUTORIZA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EL COBRO DE LA TARIFA Y SE DICTAN NORMAS SOBRE SU ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN” por encajar en la causal de <Con infracción de las normas en que deberían fundarse> y <Con desconocimiento del derecho de audiencia y defensa> del que trata el artículo 137 de CPACA y por analogía, con causales estimables para actos administrativos de carácter particular, dentro del mismo letrado normativo: <Cuando sea manifiesta su oposición a la Constitución Política o a la ley> y la casual <Cuando no estén conformes con el interés público o social, o atenten contra él>.

- Que se ORDENE “SUSPENDER” la totalidad del acto administrativo del 09 de marzo de 2022

- Que se ORDENE “INAPLICAR” los actos administrativos que no fueron impugnados y que han recogido en todo o en parte el contenido del Acuerdo 002 de 2022.

1.2. Expediente: (2024-00178-00)

“PRIMERA: Que se DECLARE LA NULIDAD del Acuerdo Municipal 002 de marzo 09 de dos mil veintidós (2022), proferido por el CONCEJO MUNICIPAL DE LA MESA – CUNDINAMARCA, “POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTO REGULADO EN LAS VÍAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE LA MESA – CUNDINAMARCA, SE ESTABLECE LA TASA POR EL DERECHO DE ESTACIONAMIENTO SOBRE LAS VÍAS PÚBLICAS, SE AUTORIZA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EL COBRO DE LA TARIFA Y SE DICTAN NORMAS SOBRE SU ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN” por existir una falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia, como se expresara en la motivación del presente medio de control.

SEGUNDA: Que se ORDENE “INAPLICAR” los actos administrativos que no fueron impugnados y que han recogido en todo o en parte el contenido del Acuerdo 002 de 2022.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

TERCERA: Que se condene en costas a los demandados en caso de oposición a las pretensiones aquí contenidas.

2. Los hechos.

2.1. Expedientes: (2024-00045-00; 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-000-55-00; 2024-00136- 00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176-00 y 2024-00177-00):

Los demandantes los sintetizan así:

El concejo municipal de La Mesa - Cundinamarca, para el periodo 2020–2023, adoptó mediante Acuerdo No. 004 de 2020 el Plan de Desarrollo denominado “La Mesa en el Corazón”, en el cual se incluyó, dentro del eje de sostenibilidad y competitividad, un programa orientado a la implementación de zonas de estacionamiento regulado en el municipio.

Posteriormente, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 002 del 9 de marzo de 2022, mediante el cual se creó el sistema de estacionamiento regulado en las vías públicas, fijó una tasa por el uso del espacio público y autorizó a la alcaldía municipal su cobro y administración, acto administrativo que constituye el objeto de controversia.

De acuerdo con lo expuesto por la parte actora, la adopción de dicha medida se fundamentó en un estudio técnico contratado de manera directa, pese a que correspondía a una consultoría que debía adelantarse mediante un proceso de selección distinto, como el concurso de méritos, lo que configuraría una presunta infracción a las normas de contratación estatal. Asimismo, se cuestiona la validez del estudio por no reflejar adecuadamente las condiciones económicas y sociales del municipio.

El proceso de adopción del sistema careció de una adecuada socialización con la comunidad y los sectores económicos, lo que habría implicado el desconocimiento de

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

los derechos de participación, audiencia y defensa de los ciudadanos potencialmente afectados.

Con ocasión del control político realizado en noviembre de 2023, se advirtieron presuntas inconsistencias entre las cifras presentadas al Concejo Municipal y las contenidas en el contrato suscrito por la administración, lo que generó cuestionamientos adicionales sobre la legalidad del proceso.

Con fundamento en el referido acuerdo, la administración municipal celebró un contrato para la implementación del sistema de estacionamiento regulado, acudiendo nuevamente a la modalidad de contratación directa, en contravía de los mecanismos de selección objetiva que, por la naturaleza del objeto contractual, resultarían aplicables.

De otra parte, los demandantes ponen de presente que la implementación del sistema tendría efectos negativos sobre la dinámica económica del municipio, especialmente en el comercio y el turismo, generando inconformidad social que se manifestó en protestas ciudadanas de amplia magnitud en diciembre de 2023, lo cual condujo a la suspensión temporal del contrato hasta enero de 2024.

Pese a la oposición ciudadana y a los efectos adversos advertidos, no se ha dispuesto la terminación anticipada del contrato, manteniéndose el riesgo de afectación al interés público. Asimismo, se cuestiona que la medida, bajo el argumento de democratizar el uso del espacio público, terminaría restringiendo su acceso, particularmente para los sectores de menores recursos.

2.2. Expediente: (2024-00178-00)

Los demandantes los sintetizan así:

El Acuerdo No. 004 de 2020 adoptó el Plan de Desarrollo Territorial 2020–2023 del Municipio de La Mesa, en el cual se contempló la implementación de “zonas azules” como estrategia en materia de movilidad.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Para materializar dicho objetivo, la administración municipal celebró el contrato de prestación de servicios No. 206 de 2021 con la sociedad Ingeniería y Derecho para la Movilidad S.A.S. – INDEMO, cuyo objeto consistió en la asesoría técnica, legal y financiera para la puesta en marcha de zonas de estacionamiento regulado (ZER), lo que implicó una modificación sustancial frente a lo previsto inicialmente en el plan de desarrollo.

Dicho contrato correspondía en realidad a una consultoría que debió adelantarse mediante concurso de méritos y no por contratación directa, configurándose una presunta vulneración a las normas de contratación estatal. Cuestionó que el estudio técnico elaborado no abordó aspectos esenciales de movilidad, tales como capacidad vial, tráfico y seguridad, ni respondió a las condiciones reales del municipio.

Con fundamento en ese estudio, el Concejo Municipal expidió el Acuerdo No. 002 del 9 de marzo de 2022, mediante el cual se creó el sistema de estacionamiento regulado. En el trámite del acuerdo participaron personas vinculadas al contratista, pese a que el contrato ya había sido liquidado, y que existieron inconsistencias entre el contenido del estudio y otros instrumentos de planificación, como el plan de movilidad.

El acuerdo no fue debidamente socializado con la comunidad, en especial con los sectores comerciales, y que su implementación desconoció disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial, al modificar el uso del espacio público sin surtir los procedimientos de concertación y participación exigidos por la ley.

El acto administrativo carece de un análisis de impacto fiscal, en contravía de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, pese a que su ejecución implicaba efectos económicos derivados de la explotación del espacio público y la celebración de contratos.

El acuerdo permitió la cesión del espacio público a particulares sin definir claramente el mecanismo contractual aplicable, lo que condujo a la utilización de contratación directa, y que el sistema adoptado no garantiza la descongestión vial ni la seguridad,

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

incluso contrariando disposiciones del Código Nacional de Tránsito. En ese sentido, se concluye que el acto demandado fue expedido de manera irregular, sin estudios suficientes y en presunta vulneración de normas superiores.

3. Normas violadas

3.1. Expedientes: (2024-00045-00; 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-000-55-00; 2024-00136- 00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176-00 y 2024-00177-00):

Consideran los demandantes que, el Acuerdo 002 del 9 de marzo de 2022 infringe las normas jurídicas que se exponen a continuación:

- Constitución Política: Inciso Primero Artículo 82.

3.2. Expediente: (2024-00178-00)

Consideran los demandantes que, el Acuerdo 002 del 9 de marzo de 2022 infringe las normas jurídicas que se exponen a continuación:

- Constitución Política: Artículos 29, 34 y siguientes.

4. Concepto de violación.

4.2. Expedientes: (2024-00045-00; 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-000-55-00; 2024-00136- 00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176-00 y 2024-00177-00):

Los demandantes sostienen que la disposición demandada debe ser anulada, bajo los siguientes conceptos de violación:

4.1.1 Se configura la causal de infracción de las normas en que debería fundarse el acto administrativo, en la medida en que el acto acusado no se encuentra debidamente sustentado en el ordenamiento jurídico vigente, desconociendo las

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

disposiciones legales y constitucionales que debían servir de fundamento para su expedición, lo cual compromete su validez.

4.1.2 Se alega la falta de competencia, toda vez que la autoridad que expidió el acto administrativo carecía de la habilitación legal para ello, configurándose así un vicio de legalidad que afecta de manera directa la validez del acto, en tanto éste fue proferido por un órgano sin facultades para emitirlo.

4.1.3. Se presenta la causal de expedición irregular del acto administrativo, por cuanto no se observaron las formas propias del procedimiento administrativo, ni se cumplieron los requisitos legales exigidos para su expedición, lo cual implica una vulneración del debido proceso en su dimensión formal.

4.1.4. Se configura la causal consistente en el desconocimiento del derecho de defensa y de audiencia, en tanto no se garantizó al interesado la posibilidad de ejercer los recursos legales procedentes o no se surtió una notificación adecuada del acto administrativo, vulnerándose así las garantías mínimas del debido proceso.

4.1.5. Se invoca la causal de falsa motivación, en la medida en que, si bien el acto administrativo contiene una aparente motivación, ésta no corresponde a la realidad de los hechos ni a las circunstancias jurídicas aplicables, resultando entonces inexacta, impertinente o contraria a la verdad, lo que desvirtúa la legalidad del acto.

4.1.6. Se presenta la causal de desviación de poder, en tanto el acto administrativo fue expedido persiguiendo fines distintos a los previstos en la ley, privilegiando intereses particulares sobre el interés general, lo cual constituye un uso indebido de las atribuciones conferidas a la autoridad administrativa.

4.2. Expediente: (2024-00178-00)

Los demandantes sostienen que la disposición demandada debe ser anulada, bajo los siguientes conceptos de violación:

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

4.2.1. Falsa motivación:

En tanto los fundamentos fácticos y técnicos que sirvieron de sustento para la expedición del acto administrativo acusado no corresponden a la realidad ni satisfacen los presupuestos exigidos por el ordenamiento jurídico. Si bien la administración invocó la existencia de un estudio técnico como soporte de la decisión de implementar zonas de estacionamiento regulado, lo cierto es que dicho estudio no incorporó los elementos mínimos requeridos en materia de movilidad, tales como análisis de capacidad vial, niveles de congestión, condiciones de seguridad y articulación con el sistema de tránsito existente.

El estudio permitió el estacionamiento de vehículos en ambos costados de la vía, circunstancia que resulta abiertamente contraria a las disposiciones contenidas en la Ley 769 de 2002, las cuales regulan de manera expresa las condiciones en que debe realizarse el estacionamiento en vías urbanas. Esta contradicción normativa pone en evidencia que la motivación del acto no solo es insuficiente, sino también errónea, en tanto parte de supuestos técnicos y jurídicos equivocados.

Así mismo, los motivos invocados por la administración no justifican la decisión adoptada, pues lejos de contribuir a la descongestión vehicular (objetivo que debe orientar este tipo de medidas), la regulación implementada genera un efecto contrario, al incrementar los niveles de congestión y comprometer la seguridad vial. En ese orden de ideas, la motivación del acto resulta desprovista de sustento real, lo que conduce a concluir que el mismo se encuentra viciado por falsa motivación, en los términos del artículo 137 de la Ley 1437 de 2011.

4.2.2. Desviación de poder.

Los demandantes consideran que el acto administrativo acusado también se encuentra viciado por desviación de poder, en la medida en que la autoridad administrativa hizo uso de sus competencias con una finalidad distinta a la prevista en el ordenamiento jurídico. La decisión de implementar las zonas de estacionamiento regulado no estuvo orientada por criterios técnicos, financieros y de interés general,

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

sino que fue adoptada sin el cumplimiento de requisitos esenciales, particularmente el análisis de impacto fiscal exigido por la Ley 819 de 2003.

El proyecto aprobado implicaba necesariamente efectos económicos para la entidad territorial, derivados tanto de la explotación del espacio público como de la celebración de contratos con particulares para su administración. No obstante, el Concejo Municipal omitió incluir en la exposición de motivos y en el trámite del proyecto el correspondiente análisis de impacto fiscal, así como la identificación de las fuentes de financiación, en abierta contravención de las disposiciones legales aplicables.

Esta omisión no puede considerarse un simple defecto formal, sino que constituye un indicio claro de que la decisión fue adoptada sin una evaluación real de sus consecuencias, lo que desnaturaliza la finalidad de la función administrativa. Por lo anterior, la falta de análisis fiscal evidencia que el acto no estuvo orientado a la satisfacción del interés general ni a la sostenibilidad financiera del ente territorial, sino que respondió a una actuación arbitraria y carente de sustento técnico.

4.2.3. Falta de competencia y expedición irregular.

En tanto la autoridad que lo profirió desconoció los límites materiales y procedimentales establecidos en el ordenamiento jurídico para la regulación del uso del suelo y del espacio público.

El acto administrativo demandado introdujo modificaciones sustanciales en la regulación del espacio público, al habilitar la implementación de zonas de estacionamiento regulado y la instalación de infraestructura asociada, lo cual comporta una alteración de las disposiciones del Plan de Ordenamiento Territorial. Sin embargo, dichas modificaciones no fueron adelantadas conforme a los procedimientos legales previstos, en particular aquellos relacionados con los procesos de concertación interinstitucional y participación ciudadana, los cuales constituyen requisitos indispensables para la validez de este tipo de decisiones.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Adicionalmente, el Concejo Municipal omitió establecer de manera clara y expresa el mecanismo a través del cual debía realizarse la administración y explotación del espacio público, lo que generó un margen de discrecionalidad indebido en cabeza del ejecutivo. Esta omisión permitió que, con posterioridad, la administración procediera a la entrega del espacio público a particulares mediante mecanismos de contratación que no necesariamente se ajustan a los principios de transparencia, selección objetiva y legalidad, como lo evidencian las actuaciones adelantadas.

B. ARGUMENTOS DE DEFENSA

El **municipio de La Mesa** actuando por intermedio de apoderada judicial, contestó la demanda de nulidad presentada contra el Acuerdo 002 de 2022, mediante el cual se creó el sistema de estacionamiento regulado en las vías públicas del municipio y se autorizó el cobro de tarifas por parqueo, oponiéndose a las pretensiones consignadas en ella por las siguientes razones:

Expuso que el Contrato Interadministrativo CI-238 de 2022, derivado del Acuerdo 002 de 2022, inicialmente se estimó en más de 9 mil millones de pesos, aunque posteriormente se habló de incrementarlo a cerca de 11 mil millones. Señaló que dicho aumento no coincide con el valor presentado ante el Concejo Municipal ni con el modelo financiero proyectado.

En diciembre de 2023, la comunidad de La Mesa realizó bloqueos en la vía Bogotá-Girardot, como manifestación de rechazo al sistema de estacionamiento regulado, por considerar que no hubo suficiente socialización y que este incrementaría el costo de vida. Como resultado de estas protestas, la administración municipal instaló mesas de trabajo y suspendió el contrato inicialmente por 45 días, suspensión que luego fue prorrogada en varias oportunidades durante 2024.

La actual Secretaría de Gobierno ha efectuado múltiples requerimientos al contratista para garantizar el adecuado cumplimiento del contrato. Asimismo, señaló que se han

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

encontrado inconsistencias relacionadas con la fiducia, cobros realizados en fase preoperativa y ausencia de pólizas vigentes, lo que ha impedido la normal ejecución del contrato.

Frente a las pretensiones de la demanda, el municipio manifestó acogerse a lo que resulte probado dentro del proceso, especialmente respecto de la legalidad del Acuerdo 002 de 2022. No obstante, advirtió que la ejecución del acuerdo ha generado inconformidad social, alteraciones del orden público y afectaciones económicas en La Mesa y en municipios vecinos de la región del Tequendama.

En cuanto a los hechos de la demanda, el municipio aceptó algunos de ellos, particularmente los relacionados con las protestas ciudadanas, los bloqueos viales y las suspensiones del contrato. Respecto de otros hechos, indicó que no le constan por tratarse de apreciaciones subjetivas del demandante o de afirmaciones que requieren prueba.

Finalmente, propuso una excepción genérica, solicitando al despacho que declare de oficio cualquier excepción que encuentre demostrada con fundamento en el material probatorio, con el fin de preservar la presunción de legalidad de los actos administrativos expedidos por el municipio.

El Concejo Municipal de La Mesa, pese a haber sido notificado de los autos admisorios de las demandas, guardó silencio.

C. ACTUACIÓN PROCESAL.

Los señores Irma Esperanza Segura Junca, Junior Andrés Vega Rivera, José Francisco Arévalo Fandiño, Marco Alfredo Mahecha Sarmiento, Marco Antonio Velandia Villamil, José Ignacio Galindo Riaño, Oscar Javier Romero Narváez, Hugo Oswaldo Mahecha Sarmiento, Sara Magnolia Mahecha Sarmiento, David Roberto Ponguta Hurtado, Carlos Andrés Bohórquez, Rubén Acero Esteves, Nidya Rosas Bernal, Heidi Leonor Forero Rojas, Juan Pablo Moreno Contreras, Yamile Romero, Gustavo Adolfo Gómez

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Melgarejo y Diego Alejandro Salinas Flores presentaron demanda a través del medio de control de nulidad contra el concejo municipal de la Mesa – Cundinamarca y el municipio de la Mesa – Cundinamarca.

El 22 de marzo, 9 de mayo y 6 de junio de 2024 se admitieron las demandas de los radicados nro. 202425000-23-37-000-2024-00045-00, 25000-23-37-000-2024- 00048-00 y 25000-23-37-000-2024-00137-00, respectivamente y se ordenó notificar personalmente al representante legal del municipio.

El 12 de diciembre de 2024, mediante auto se decretó la acumulación de los procesos identificados con los números de radicación 2024-00044-00; 2024-00047-00; 2024-00048-00; 2024-00049-00; 2024-000-55-00; 2024-00136-00; 2024-00137-00; 2024-00138-00; 2024-00139-00; 2024-00172-00; 2024-00173-00; 2024-00176- 00; 2024-00177-00; 2024-00178-00 al proceso reconocido con el radicado **25000-23-37-000-2024-00045-00**.

En la misma fecha se admitieron las demandas de los radicados 25000-23-37-000-2024-00044-00; 25000-23-37-000- 2024-00047-00; 25000-23-37-000-2024-00049-00; 25000-23-37-000-2024-00055-00; 25000-23-37-000-2024-00136-00; 25000-23-37-000-2024-00138-00; 25000-23- 37-000-2024-00139-00; 25000-23-37-000-2024-00172-00; 25000-23-37-000- 2024-00173-00; 25000-23-37-000-2024-00176-00; 25000-23-37-000-2024- 00177-00 y 25000-23-37-000-2024-00178-00 y se ordenó notificar personalmente al representante legal del municipio, así como al agente del Ministerio Público.

El 18 de marzo de 2025 mediante auto se negó la medida cautelar de suspensión provisional solicitada por los demandantes. Dicho proveído fue objeto del recurso de apelación y enviado al Consejo de Estado para su conocimiento.

Mediante escrito de 26 de febrero de 2025, el municipio, actuando mediante apoderado judicial y en virtud del poder conferido por la alcaldesa de La Mesa, se opuso a lo que se pretende con la demanda.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Con proveído de 9 de diciembre de 2025, dando aplicación a lo previsto por el artículo 182A de la Ley 1437 de 2011, adicionado por el artículo 42 de la Ley 2080 de 2021, el despacho sustanciador vinculó como coadyuvante de la demandada a la Terminal de Transporte de Medellín S.A, fijó el litigio y, corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que presentaran sus alegatos de conclusión y concepto, respectivamente.

D. ALEGACIONES FINALES

5.1. La demandante Irma Esperanza Segura Junca presentó alegatos de conclusión en los cuales sostuvo que el Acuerdo Municipal 002 de 2022 se encuentra viciado de nulidad por haber sido el resultado de una actuación administrativa y contractual previamente estructurada, carente de imparcialidad y orientada a favorecer intereses particulares.

Afirmó que la génesis del sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) estuvo marcada por la intervención reiterada de una misma contratista, quien participó en la elaboración del decreto inicial, en los estudios técnicos y financieros y en la regulación posterior, lo cual —a su juicio— compromete la objetividad del proceso y configura un conflicto de intereses.

Igualmente, adujo que el Concejo Municipal no ejerció una verdadera función deliberativa, sino que se limitó a aprobar una iniciativa previamente definida, configurándose una falsa motivación y una desviación de poder. A ello se suma el presunto direccionamiento contractual en favor de determinados operadores y la indebida regulación de aspectos tarifarios por parte de la administración.

Con fundamento en lo anterior, concluyó que tanto el Acuerdo como el contrato interadministrativo posterior se encuentran afectados por vicios sustanciales que comprometen su validez, razón por la cual solicita su nulidad para restablecer el orden jurídico vulnerado.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

5.2. Demandantes expediente 2024-00178-00 por intermedio de su apoderado judicial presentaron alegatos de conclusión donde sostuvo que el Acuerdo 002 de 2022 es nulo por haber sido expedido sin el cumplimiento de los requisitos técnicos, fiscales y procedimentales exigidos por el ordenamiento jurídico.

Afirmó que el estudio técnico que sustentó la medida es insuficiente, al omitir análisis esenciales de movilidad, capacidad vial y seguridad, e incluso permitir prácticas contrarias al Código Nacional de Tránsito, lo que evidencia una falta de motivación adecuada del acto.

Igualmente, adujo la ausencia de estudio de impacto fiscal, pese a que la medida implica la explotación económica del espacio público y la celebración de contratos estatales, lo cual vulneró el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

De otra parte, sostuvo que el Acuerdo modificó materialmente el Plan de Ordenamiento Territorial sin surtir los procesos de concertación y participación ciudadana exigidos por la Ley 902 de 2004, configurándose una expedición irregular.

Así mismo, cuestionó la falta de definición de la modalidad contractual para la explotación del espacio público, lo que habría permitido su cesión mediante contratación directa, en contravía de los principios de transparencia y selección objetiva.

Finalmente, precisó que el Acuerdo es un acto administrativo general autónomo no un acto precontractual, por lo cual su control procede mediante la acción de nulidad, sin sujeción a término de caducidad, concluyendo que el mismo adolece de falsa motivación, desviación de poder y falta de competencia, lo que impone su declaratoria de nulidad.

5.3. El municipio de La Mesa reconoció la existencia de vicios en el diseño e implementación del sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER), que inciden tanto en el Acuerdo 002 de 2022 como en su desarrollo reglamentario y contractual.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

En primer lugar, sostuvo que el Acuerdo es insuficiente desde la perspectiva del principio de legalidad tributaria, por cuanto no definió el sistema y método para la fijación de la tarifa, en los términos del artículo 338 de la Constitución. Esta omisión habría sido indebidamente suplida por el Decreto 054 de 2022, razón por la cual el propio municipio promovió acción de lesividad contra dicho acto reglamentario.

En segundo lugar, afirmó que la implementación del sistema se realizó mediante un esquema contractual que, en la práctica, corresponde a una concesión, sin contar con la autorización previa del Concejo Municipal, lo que configura un vicio de competencia. Por esta razón, el municipio acudió al medio de control de controversias contractuales para cuestionar la validez del contrato suscrito.

En ese sentido, concluyó que los defectos del sistema ZER son estructurales, en tanto comprometen tanto la creación de la tasa como su ejecución contractual, lo que debe ser valorado de manera integral por el juez al momento de decidir sobre la legalidad del Acuerdo demandado.

5.4. El Concejo municipal de La Mesa presentó alegatos de conclusión por intermedio de apoderada judicial, en los cuales precisó que el análisis debe centrarse exclusivamente en la legalidad del Acuerdo 002 de 2022, sin extenderse a actos posteriores como su reglamentación o ejecución contractual.

Sostuvo que el Acuerdo fue expedido dentro de las competencias constitucionales y legales del Concejo, particularmente en materia de regulación del espacio público, tránsito y movilidad, sin que implique modificación del Plan de Ordenamiento Territorial, por lo cual no era exigible el cumplimiento de los procedimientos de la Ley 902 de 2004.

En relación con el impacto fiscal, afirmó que no era obligatorio dicho estudio, dado que el Acuerdo no ordena gasto ni concede beneficios tributarios, sino que establece una tasa bajo un esquema de recuperación de costos, sin afectar el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Frente al cargo de competencia, señaló que no existió cesión del espacio público, sino una autorización condicionada para la eventual participación de particulares bajo el régimen de contratación estatal, correspondiendo al alcalde definir la modalidad contractual conforme a la ley, sin que el Concejo esté obligado a fijarla de manera taxativa.

Finalmente, indicó que no hubo desviación de poder, al no existir prueba de que el acto persiga fines distintos al interés general, destacando que el Acuerdo responde a objetivos legítimos como la organización del tránsito, la movilidad y el uso racional del espacio público, y que las facultades otorgadas al alcalde se ajustan al diseño constitucional de distribución de competencias. En consecuencia, solicitó que se nieguen las pretensiones de las demandas.

5.5. La Terminal de Transporte de Medellín. En su condición de adjudicatario del contrato del Contrato Interadministrativo No. CI-238 de 2022, cuyo objeto consiste en la administración y operación del servicio de estacionamiento en vía pública en el Municipio de La Mesa - Cundinamarca, compareció al proceso como coadyuvante de la parte demandada.

Presentó alegatos de conclusión, indicó que el Acuerdo 002 de 2022 se encuentra amparado por la presunción de legalidad propia de los actos administrativos generales, la cual no fue desvirtuada por los demandantes, quienes no acreditaron una contradicción normativa directa con disposiciones superiores, limitándose a formular cuestionamientos de conveniencia.

Afirmó que el Concejo Municipal actuó dentro de sus competencias constitucionales, en desarrollo del principio de autonomía territorial, sin estar obligado a definir de manera taxativa la modalidad contractual para la ejecución del sistema, dado que ello corresponde al ámbito de la función administrativa del alcalde.

De igual forma, indicó que no hubo vulneración de los principios de participación y publicidad, al evidenciarse que la medida fue incorporada en el programa de gobierno

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

y en el Plan de Desarrollo, instrumentos que cuentan con escenarios democráticos de deliberación.

Finalmente, advirtió que la eventual nulidad del Acuerdo afectaría la seguridad jurídica, el interés general y el patrimonio público, por lo que solicitó negar las pretensiones de la demanda y mantener la validez del acto acusado.

E. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

El señor Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación, no rindió concepto.

II. CONSIDERACIONES

Al no existir causal de nulidad que invalide lo actuado y que este Tribunal es competente para resolver el asunto, procede la Sala a emitir su decisión.

1. Problema jurídico.

Se discute en este proceso la legalidad del Acuerdo 002 del 9 de marzo de 2022, expedido por el Concejo municipal de La Mesa - Cundinamarca, por medio del cual se establece la tasa por el derecho de estacionamiento sobre las vías públicas, se autoriza a la administración municipal el cobro de la tarifa y se dictan normas sobre su administración, control y supervisión.

Tal como se planteó en el auto de fijación de litigio, la Sala debe resolver:

1. Si con la expedición del Acuerdo Municipal 002 de 2022 se vulneró el principio de legalidad al modificar indirectamente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) sin agotar los procedimientos de concertación y participación ciudadana exigidos por la Ley 902 de 2004.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

2. Si el Acuerdo Municipal 002 de 2022 es nulo por formación irregular ante la ausencia de estudio de impacto fiscal en contravía de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.
3. Si el Concejo municipal tenía competencia para autorizar la cesión del espacio público a particulares sin establecer expresamente el mecanismo contractual (como la concesión) y sin exigir autorización posterior para su ejecución.
4. Si con la expedición del Acuerdo Municipal 002 de 2022 se incurrió en desviación de poder al facultar al alcalde para reglamentar y ejecutar el sistema de estacionamiento regulado sin establecer límites claros ni mecanismos de control por parte del concejo municipal.

2. Análisis de la Sala.

2.1. El acto demandado.

“Acuerdo 002 de 2022

(9 de marzo de 2022)

POR EL CUAL SE CREA EL SISTEMA DE ESTACIONAMIENTO REGULADO EN LAS VÍAS PÚBLICAS DEL MUNICIPIO DE LA MESA- CUNDINAMARCA, SE ESTABLECE LA TASA POR EL DERECHO DE ESTACIONAMIENTO SOBRE LAS VÍAS PÚBLICAS, SE AUTORIZA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EL COBRO DE LA TARIFA Y SE DICTAN NORMAS SOBRE SU ADMINISTRACIÓN, CONTROL Y SUPERVISIÓN

El Honorable Concejo Municipal de La Mesa en uso de sus facultades constitucionales contenidas en el artículo 313 de la Constitución Política, y en especial las conferidas las leyes 136 de 1994, modificada por la Ley 551 de 2012, Ley 769 de 2002, Ley 1383 de 2010, el artículo 28 de la Ley 105 de 1993, Ley 9 de 1989, el Acuerdo 003 de 2015 y demás normas concordantes y,

CONSIDERANDO

Que en concordancia con el artículo 313 de la Constitución Política de Colombia le corresponde a los Concejos Municipales, reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

Que el artículo 24 de la Constitución Política Colombiana consagra: Todo colombiano, con limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
 DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Que el artículo 2 ibídem, establece como fines del Estado: "Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación ... ". Que el artículo 82 de la Constitución Política de 1991, establece que: "Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular ..."

Qué como consecuencia de ello, es deber de la administración Municipal, propender por la correcta utilización de las vías públicas, prestando los servicios de forma diligente, confiable y oportuna con fundamento en los principios de igualdad, eficacia, celeridad y economía a quienes lo requieran. Que conforme a lo establecido en el artículo 209 ibídem, "La Función Administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad e imparcialidad ...".

Que el artículo 287 de la Constitución Política de 1991, dispone que: "les entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses, y dentro de los límites de la Constitución y la Ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

"(..)

3. Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones ...".

Que el artículo 311 de la Constitución Política, establece "El Municipio como entidad territorial fundamental de la división político administrativa del Estado, le corresponde prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes".

Que el artículo 338 de la Constitución Política de 1991, dispone que: "En tiempo de paz, solamente el Congreso, las asambleas departamentales y los concejos Distritales y municipales podrán imponer contribuciones fiscales o parafiscales. La ley, las ordenanzas y los acuerdos deben fijar, directamente, los sujetos activos y pasivos, los hechos y las bases gravables y las tarifas de los impuestos. La Ley, las ordenanzas y los acuerdos pueden permitir que las autoridades fijen la tarifa de las tasas y contribuciones que cobren a los contribuyentes, como recuperación de los costos de los servicios que les presten o participación en los beneficios que les proporcionen; pero el sistema y el método para definir tales costos y beneficios y la forma de hacer su reparto, deben ser fijados por la Ley, las ordenanzas y los acuerdos ...".

Que en lo concerniente al espacio público, la Ley 9 de 1989, "por la cual se dictan normas sobre planes de desarrollo municipal, compraventa y expropiación de bienes(...)", en su artículo 5, define al espacio público como "el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes." En el párrafo segundo del mismo artículo, establece que constituye espacio público de la ciudad:

"las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana (..) y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectada en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan, por consiguiente, zonas para el uso o el disfrute colectivo".

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Que el artículo 7 de la misma ley, modificado por el artículo 40 de la Ley 2079 de 2021 "Por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de vivienda y hábitat" establece que: "los Concejos Municipales y Distritales podrán, de acuerdo con sus competencias, crear entidades responsables de administrar, defender, desarrollar, mantener y apoyar financieramente el espacio público, el patrimonio inmobiliario y las áreas de cesión." (Subrayado fuera de texto).

Que la Ley 105 de 1993 por medio de la cual se dictan disposiciones básicas del transporte y cuyo fin es velar por la conservación del espacio público vial y la infraestructura de transporte, establece en su artículo 28 que: "Los municipios y los distritos podrán establecer tasas por el derecho del parqueo sobre las vías públicas, e impuestos que desestimen el acceso de los vehículos particulares a los centros de las ciudades".

Que el artículo 3º de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 2 de la Ley 1383 de 2010, esgrime que: " ... entiéndase que son autoridades de tránsito, en su orden, las siguientes: el Ministro de Transporte. Los Gobernadores y los Alcaldes

Los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o Distrital..."

Que el inciso 2º del párrafo 3º del Artículo 6º de la ley 769 de 2002, preceptúa que: "... los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código ...".

Que el Artículo 7º de la ley 769 de 2002, consagra que: "... Las autoridades de tránsito velarán por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías ...".

Que según el artículo 76 de la Ley 769 de 2002, modificado por el artículo 15 de la Ley 1383 de 2010 "Lugares prohibidos para estacionar. Está prohibido estacionar vehículos en los siguientes lugares: sobre andenes, zonas verdes o sobre espacio público destinado para peatones, recreación o conservación. En vías arterias, autopistas, zonas de seguridad, o dentro de un cruce. En vías principales y colectoras en las cuales expresamente se indique la prohibición o la restricción en relación con horarios o tipos de vehículos. En puentes, viaductos, túneles, pasos bajos, estructuras elevadas o en cualquiera de los accesos a estos. En zonas expresamente destinadas para estacionamiento o parada de cierto tipo de vehículos, incluyendo las paradas de vehículos de servicio público, o para limitados físicos. En carriles dedicados a transporte masivo sin autorización. A una distancia mayor de treinta (30) centímetros de la acera. En doble fila de vehículos estacionados, o frente a hidrantes y entradas de garajes. En curvas donde interfiera con la salida de vehículos estacionados. Donde las autoridades de tránsito lo prohíban. En zona de seguridad y de protección de la vía férrea, en la vía principal, vías secundarias, apartaderos, estaciones y anexidades férreas."

Que el artículo 127 de la misma Ley 769 de 2002, establece "Del retiro de vehículos mal estacionados. La autoridad de tránsito podrá bloquear o retirar con grúa o cualquier otro medio idóneo los vehículos que se encuentren estacionados irregularmente en zonas prohibidas, o bloqueando alguna vía pública o abandonados en áreas destinadas al espacio público, sin la presencia del conductor o responsable del vehículo; sí este último se encuentra en el sitio, únicamente habrá lugar a la imposición del comparendo y a la orden de movilizar el vehículo. En el evento en que haya lugar al retiro del vehículo, éste será conducido a un parqueadero

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

autorizado y los costos de la grúa y el parqueadero correrán a cargo del conductor o propietario del vehículo, incluyendo la sanción pertinente."

Que la Ley 1341 de 2009, conocida como la Ley de TIC, establece un principio de obligatorio cumplimiento, como es el de la Masificación del Gobierno en Línea, que determina, que, con el fin de lograr la prestación de servicios eficientes a los ciudadanos, las entidades públicas deberán adoptar todas las medidas necesarias para garantizar el máximo aprovechamiento de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones en el desarrollo de sus funciones.

Que el Plan Básico de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante Acuerdo 005 del 22 de mayo de 2000 y modificado por el Acuerdo 008 del 14 de junio de 2001, como instrumento del desarrollo territorial y municipal, dispuso frente al componente de estacionamiento en vía lo siguiente:

ARTICULO ONCE. II.1 ESPACIO PUBLICO: Es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados a la satisfacción de las necesidades urbanas, al igual que las áreas requeridas para la circulación tanto vehicular como peatonal, las áreas para la recreación pública, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos y para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano y conservación de obras de interés y paisaje.

(...)

ARTICULO TRECE.II.3 PLAN DE VIAS: Es el mecanismo por medio del cual se determina la estructura y configuración del sistema de vías definiendo su reglamentación y clasificación. El plan vial está conformado por las vías arterias, la red de vías locales públicas y privadas y las zonas de reserva para el transporte especial y las vías peatonales. El Plan Vial General está conformado por el sistema Vial arterial, la red de vías locales públicas y privadas y las zonas de reservas para el transporte especializado. La libre, cómoda y eficiente circulación de los ciudadanos a través de la ciudad es lo objetivo del Plan Vial, razón por la cual este se enmarca dentro de un Plan General de Transporte, que le dé validez y coherencia, con un Plan General de espacio Público, contenidos todos integralmente.

(...)

ARTICULO CATORCE. II.4 NORMATIVA URBANA PLAN DE VIAS, numeral 11.4.3 NORMAS URBANISTICAS en las que se establecen: i) las áreas requeridas para la circulación tanto vehicular como peatonal, iii) el mecanismo por medio del cual se determina la estructura y configuración del sistema de vías definiendo su reglamentación y clasificación; iv) Normas de Estacionamiento: en donde se adopta una reglamentación de estacionamientos para vehículos a motor con el fin de garantizar el adecuado flujo vehicular en el sistema vial de la ciudad y la conveniencia y seguridad de los usuarios. Los requerimientos de estacionamientos se aplicarán con base en cuatro grupos Grupo 1: Estacionamiento en bahía paralela o perpendicular. Grupo 2: Estacionamiento en paralelo a la vía. Grupo 3: Estacionamiento en el interior de predios para el cargue y descargue. Grupo 4: Estacionamiento en el interior de predios para usuarios y visitantes (...)

ARTICULO QUINCE. II.5 ZONIFICACION ESTABLECIDA:

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
 DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

II.5.1.3. Tipo 2 (Subzona Intermedia):

c) NORMAS URBANISTICAS. - Normas de estacionamiento:

(...)

Grupo 2, en las zonas donde las vías sean apta para albergar los carros sin interrumpir el flujo vehicular, es factible solo en vías de 6 metros en adelante. (...)

Que el Plan de Desarrollo Territorial del Municipio 2020-2023 adoptado mediante Acuerdo 004 de 2020, en el sector de transporte y movilidad, contempla dentro de sus programas "Vías seguras para los mesunos", el cual tiene como objetivo: "Garantizar la movilidad en el sector urbano y rural del municipio de La Mesa, a través de la realización de estudios, para la modernización del servicio de transporte público y seguridad vial" Así mismo establece dentro de sus metas de cuatrienio la de realizar e implementar un proyecto para la creación de zonas azules.

Que el Plan de Movilidad adoptado mediante decreto No 083 de 2021 menciona una serie de estrategias, planes y proyectos; estos son planteados con objetivos y ventajas estratégicas. Dentro de la estrategia Ordenamiento de Estacionamientos, se contemplan como programas y proyectos los Estudios para la construcción de un sistema de estacionamiento en el área del centro, que responda a las nuevas necesidades de cupos de parqueo, propuesta lote de biblioteca municipal; Programas para el estímulo del estacionamiento en espacio público, mediante controles estrictos y campañas de concientización; Implementación de ZER y creación de incentivos tributarios para la generación de nuevos cupos para motos y motocicletas.

Que, el Municipio de La Mesa- Cundinamarca, a través del contrato de prestación de servicios No. PS 206- 2021 adelantó la Asesoría Técnica, Legal y Financiera de la Operación y Administración de las Zonas de Estacionamiento Reguladas- ZER, Parqueo en las Vías del Municipio de La Mesa - Cundinamarca, lo que constituye la base para determinar la forma en que deberán, operarse, administrarse y reglamentarse las ZER.

Con fundamento en lo expuesto anteriormente esta corporación,

ACUERDA

ARTÍCULO PRIMERO: Crear en el Municipio de La Mesa- Cundinamarca, el Sistema de Estacionamiento Regulado, como un medio de democratización del espacio público vial.

ARTÍCULO SEGUNDO: Para interpretación y aplicación del presente Acuerdo se tendrán en cuenta las siguientes definiciones:

Sistema de Estacionamiento Regulado: conglomerado de actividades encaminadas a la operación y ejecución del estacionamiento de vehículos en vías públicas, en las Zonas de Estacionamiento Regulado para tal fin, previa demarcación de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER e implementación de los mecanismos de recaudo de la tarifa y fijación de la tasa de cobro.

Zona de Estacionamiento Regulado (ZER): se entienden las áreas de las vías habilitadas y definidas por el alcalde del municipio de La Mesa, para el estacionamiento de vehículo automotor en espacio público, previo el pago de una tarifa fijada mediante acto administrativo por la autoridad competente y, que busca permitir mejorar la movilidad urbana del municipio y la recuperación del espacio público.

Polígono: polígono zona o área delimitada por vías o infraestructura física que encierra o contiene un grupo de tramos, esta puede ser delimitada por vías o equipamientos de infraestructura.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
 DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Tramo: Sector sobre la carrera o calle comprendida de esquina a esquina sobre un costado, ubicadas dentro del polígono.

Cupos de Estacionamiento: sitios de estacionamiento en la vía pública demarcados por la Autoridad competente, o la delegada por ésta, para el estacionamiento de vehículos en lugares previamente regulados y permitidos, por el pago de una tasa por un tiempo determinado, el cual podrá ser pagado por el usuario a través de los siguientes medios de recaudo:

- Parquímetros Multiespacio.
- Aplicaciones Móviles (Apps)
- Web Service.

Usuario: el propietario, poseedor, tenedor o conductor del vehículo o motocicleta que parquee en las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) ubicadas en las vías públicas del municipio de La Mesa- Cundinamarca.

Área de Influencia: perímetro de dos (2) cuadras a la redonda, contiguas a los cupos, establecida de acuerdo con los criterios y recomendaciones técnicas que arroje el estudio para las Zonas de Estacionamiento Regulado delimitada mediante acto administrativo.

Parquímetro Multiespacio: dispositivo electrónico instalado en el espacio público destinado a regular, mediante pago, el tiempo de estacionamiento de los vehículos en vía pública.

Operador: particular o entidad de naturaleza pública o sociedad de economía mixta autorizada para la administración, operación y explotación de las zonas autorizadas para estacionamiento en vía pública.

Horario de operación: Periodo durante el cual se presta el servicio de estacionamiento en vía pública.

Dispositivos de Restricción de Movimiento Vehicular (DRMV): Actividad de control de mal parqueo que hace parte del tratamiento para mitigar el riesgo de evasión por parqueo en segmentos no habilitados para el estacionamiento en vía pública o por el uso de los espacios sin cancelación de la tarifa.

ARTÍCULO TERCERO: Establecer las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER), en los polígonos y tramos que se detalla a continuación:

POLIGONO	TRAMO	VIA PRINCIPAL	INICIO	FIN
1	2	CARRERA 25	CALLE 8	CALLE 9
1	5	CALLE 8	CARRERA 22	CARRERA 21A
1	6	CALLE 8	CARRERA 22	CARRERA 21B
1	7	CALLE 8	CARRERA 21B	CARRERA 21A

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
 DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

1	8	CALLE 8 (Costado sur)	CARRERA 21A	CARRERA 21
1	9	CALLE 8 (Costado norte)	CARRERA 21A	CARRERA 22
1	12	CALLE 8	CARRERA 20	CARRERA 19
1	14	CALLE 8	CARRERA 19	CARRERA 16
1	42	CALLE 6 (Costado Norte)	CARRERA 21A	CARRERA 21
1	68	CALLE 8	CALLE 4A	CARRERA 25
1	70	CALLE 9A	CARRERA 21A	CARRERA 21
2	18	CARRERA 19	CALLE 7	CALLE 6
2	19	CARRERA 19	CALLE 6	CALLE 5
2	20	CALLE 6	CARRERA 20	CARRERA 19
2	21	CALLE 5	CARRERA 20	CARRERA 19
2	22	CARRERA 20	CALLE 6	CALLE 5
2	23	CALLE 6	CARRERA 20	CARRERA 21
2	24	CALLE 5	CARRERA 20	CARRERA 21
2	25	CARRERA 21	CALLE 6	CALLE 5
2	26	CARRERA 21 (Costado occidental)	CALLE 5	CALLE 4A
2	27	CARRERA 21	CALLE 4A	CALLE 4
2	28	CALLE 4	CARRERA 22	CARRERA 21
2	29	CARRERA 22	CALLE 4A	CALLE 4
2	30	CARRERA 22	CALLE 5	CALLE 4A
2	32	CALLE 6 (Costado Norte)	CARRERA 22	CARRERA 21
2	33	CARRERA 21	CALLE 3	CALLE 2
2	34	CALLE 3	CARRERA 21	CARRERA 20
2	35	CARRERA 20	CALLE 3	CALLE 2
2	44	CARRERA 21 (Costado oriental)	CALLE 5	CALLE 4A
2	45	CARRERA 20	CALLE 5	CALLE 4A
2	46	CARRERA 20	CALLE 4A	CALLE 4
2	47	CARRERA 19	CALLE 4A	CALLE 4
2	48	CARRERA 19	CALLE 5	CALLE 4A
2	49	CARRERA 18	CALLE 5	CALLE 4A
2	50	CARRERA 18	CALLE 4A	CALLE 4
2	51	CALLE 4	CARRERA 21	CARRERA 20
2	52	CALLE 4	CARRERA 20	CARRERA 19
2	53	CALLE 4	CARRERA 19	CARRERA 18
2	61	CALLE 6 (Costado Sur)	CARRERA 22	CARRERA 21
2	62	CALLE 5	CARRERA 22	CARRERA 21

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
 DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

2	63	CARRERA 22 (Costado Sur)	CARRERA 22	CARRERA 21A
2	64	CARRERA 22 (Costado Norte)	CARRERA 22	CARRERA 21A
2	65	CARRERA 23	CALLE 4A	CALLE 4
2	66	CARRERA 23	CALLE 5	CALLE 4A
2	67	CARRERA 24	CALLE 4A	CALLE 4
3	36	CARRERA 15	CALLE 4	CALLE 3
3	37	CARRERA 15	CALLE 5	CALLE 4
3	38	CARRERA 14	CALLE 5	CALLE 4
3	39	CALLE 8 (Costado sur)	CARRERA 13	CARRERA 12
3	40	CALLE 8 (Costado norte)	CARRERA 13	CARRERA 12
3	41	CARRERA 10	CALLE 7	CALLE 6
3	43	CALLE 8	CARRERA 11	CARRERA 10
3	54	CARRERA 17	CALLE 5	CALLE 4A
3	55	CARRERA 17	CALLE 4A	CALLE 4
3	56	CARRERA 16	CALLE 4	CALLE 3
3	57	CARRERA 14	CALLE 4	CALLE 3
3	58	CARRERA 13	CALLE 5	CALLE 4
3	59	CARRERA 13	CALLE 4	CALLE 3
3	60	CARRERA 12	CALLE 5	CALLE 4
3	69	CARRERA 12	CALLE 4	CALLE 3

Parágrafo: El alcalde queda facultado hasta el 31 de diciembre de 2023 para modificar las Zonas de Estacionamiento Regulado, siempre y cuando, dicho procedimiento cuente con los estudios técnicos correspondientes.

ARTÍCULO CUARTO: Facultar al alcalde hasta el 31 de diciembre del año 2022 para definir la reglamentación específica, operación y Administración de las Zonas de Estacionamiento Reguladas- ZER, con base en el estudio Técnico, Legal y Financiero.

Parágrafo 1: El alcalde municipal en ejercicio de la facultad reglamentaria conferida por el Artículo 29 de la Ley 1551 de 2012, determinará el funcionamiento de las Zonas de estacionamiento regulado, de conformidad con las disposiciones legales vigentes.

Parágrafo 2. Para la designación de las Zonas de Estacionamiento Regulado, se tendrá en cuenta las normas de tránsito vigentes y la reglamentación urbanística, así mismo las características del área de influencia.

Parágrafo 3. La Alcaldía Municipal a través de la Secretaría de Gobierno la dependencia a la que se le delegue la competencia, supervisará el estricto cumplimiento del sistema de Estacionamiento Regulado en vía pública denominado ZER, de acuerdo a la reglamentación establecida para tal fin y garantizara el apoyo de los agentes de tránsito dentro de su jurisdicción para el cumplimiento adecuado del sistema.

Parágrafo 4. En la definición de la reglamentación de la operación de las zonas ZER por parte de la Alcaldía municipal, la administración municipal debe incorporar criterios de apoyo e incentivo al empleo local y de apoyo a la población del sector de inclusión social y reconciliación del municipio de La Mesa Cundinamarca.

ARTÍCULO QUINTO: Establézcase la tasa por el derecho de uso de la Zona de Estacionamiento Regulado de conformidad con lo señalado en el artículo 28 de la Ley 105

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

de 1993; El alcalde fijará las tarifas y condiciones para el cobro por estacionamiento en las vías autorizadas, previa realización de los estudios técnicos y financieros de soporte.

ARTÍCULO SEXTO: Los elementos constitutivos de la Tasa por derecho al uso de la Zona de Estacionamiento Regulado sobre las vías públicas del municipio de La Mesa-Cundinamarca son los siguientes:

1. Sujeto activo: El municipio de La Mesa- Cundinamarca
2. Sujeto pasivo: El propietario, poseedor, tenedor o conductor del vehículo o motocicleta que parquee en las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) ubicadas en las vías públicas del municipio de La Mesa- Cundinamarca.
3. Hecho generador: El parqueo de vehículos o motocicletas en las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) ubicadas en las vías públicas del municipio de La Mesa- Cundinamarca.
4. Base gravable: El tiempo de parqueo del vehículo o motocicleta en las Zonas de Establecimiento Regulado (ZER) ubicadas e n las vías públicas del municipio de La Mesa- Cundinamarca
5. Tarifa: La tarifa será establecida por el alcalde del municipio de La Mesa- Cundinamarca mediante acto administrativo soportado en estudios técnicos y financieros realizados de manera previa.
6. Causación: El cobro de la tasa se causa en el momento en que el vehículo automotor o motocicleta use las Zonas de Establecimiento Regulado (ZER)ubicadas en las vías públicas del municipio de La Mesa- Cundinamarca.
7. Destinación: Los recursos obtenidos a través del cobro por el derecho de uso sobre las Zonas de Estacionamiento Regulado (ZER) sobre las vías públicas serán destinados a:
 - Retribuir los costos de la prestación del servicio
 - Mejoramiento de la infraestructura vial del municipio.

Parágrafo. La tarifa y su incremento serán fijados por la administración municipal mediante acto administrativo y se reajustarán anualmente, teniendo como referente los Índices de Precios al Consumidor establecidos por el DANE.

En caso que el reajuste sea mayor al índice de Precios al Consumidor establecido por el DANE, en el acto administrativo de aumento deberá sustentarse técnica y financieramente la necesidad del mayor valor.

ARTÍCULO SÉPTIMO. La administración y operación de las Zonas de Estacionamiento Regulado ZER estará a cargo del Municipio de La Mesa a través de La Secretaría de Gobierno; sin embargo, se autoriza con este acto al alcalde para delegar dicha administración y operación a particulares a través de la modalidad de contratación más eficiente, eficaz y expedita con sujeción al Estatuto General de Contratación aplicable al Municipio.

Parágrafo. No obstante, lo anterior, se debe tener en cuenta que en caso de que se pretenda celebrar un contrato de concesión deberá obtenerse autorización del Concejo Municipal, como lo exigen las normas específicas en materia de contratación, el artículo 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012 y lo establecido en el Acuerdo 003 de 2015 del municipio de La Mesa, Cundinamarca.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

ARTÍCULO OCTAVO. La conformación de cada Zona de Estacionamiento Regulado - ZER - deberá ser difundida a la comunidad del área de influencia, por lo menos con un mes de anticipación a su entrada en operación.

ARTÍCULO NOVENO. El presente Acuerdo rige a partir de la fecha de su publicación y deroga las disposiciones que le sean contrarias. (...)"

3.2. Los cargos de violación.

3.2.1. Si con la expedición del Acuerdo Municipal 002 de 2022 se vulneró el principio de legalidad al modificar indirectamente el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) sin agotar los procedimientos de concertación y participación ciudadana exigidos por la Ley 902 de 2004.

Según los demandantes el acto cuestionado reformó el POT del Municipio de la Mesa - Cundinamarca, al incorporar disposiciones que afectan el uso del espacio público y, conforme con lo previsto en el numeral 1.2 del artículo 1º de la Ley 902 de 2004. En especial la ubicación de estructuras, parquímetros y elementos que permitan el libre desplazamiento de la ciudadanía, que afirman no fue discutido al interior del Concejo Municipal.

La Ley 902 de 2004 en su artículo 1º modificó el artículo 15 de la Ley 388 de 1997 referente a las normas urbanísticas, establece:

Artículo 1º. El artículo 15 de la Ley 388 de 1997 quedará así:

Artículo 15. Normas urbanísticas. Las normas urbanísticas regulan el uso, la ocupación y el aprovechamiento del suelo y definen la naturaleza y las consecuencias de las actuaciones urbanísticas indispensables para la administración de estos procesos. Estas normas estarán jerarquizadas de acuerdo con los criterios de prevalencia aquí especificados y en su contenido quedarán establecidos los procedimientos para su revisión, ajuste o modificación, en congruencia con lo que a continuación se señala.

En todo caso los municipios que integran áreas metropolitanas deberán ajustarse en su determinación a los objetivos y criterios definidos por la Junta Metropolitana, en los asuntos de su competencia.

1. Normas urbanísticas estructurales

Son las que aseguran la consecución de los objetivos y estrategias adoptadas en el componente general del plan y en las políticas y estrategias de mediano plazo del

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

componente urbano. Prevalen sobre las demás normas, en el sentido de que las regulaciones de los demás niveles no pueden adoptarse ni modificarse contraviniendo lo que en ellas se establece, y su propia modificación solo puede emprenderse con motivo de la revisión general del plan o excepcionalmente a iniciativa del alcalde municipal o distrital, con base en motivos y estudios técnicos debidamente sustentados. Por consiguiente, las normas estructurales incluyen, entre otras:

1.1 Las que clasifican y delimitan los suelos, de acuerdo con lo establecido en el Capítulo IV de esta ley.

1.2 Las que establecen áreas y definen actuaciones y tratamientos urbanísticos relacionadas con la conservación y el manejo de centros urbanos e históricos; las que reservan áreas para la construcción de redes primarias de infraestructura vial y de servicios públicos, las que reservan espacios libres para parques y zonas verdes de escala urbana y zonal y, en general, todas las que se refieran al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo.

1.3 Las que definan las características de las unidades de actuación o las que establecen criterios y procedimientos para su caracterización, delimitación e incorporación posterior, incluidas las que adoptan procedimientos e instrumentos de gestión para orientar, promover y regular las actuaciones urbanísticas vinculadas a su desarrollo.

1.4 Las que establecen directrices para la formulación y adopción de planes parciales.

1.5 Las que definan las áreas de protección y conservación de los recursos naturales y paisajísticos, las que delimitan zonas de riesgo y en general, todas las que conciernen al medio ambiente, las cuales en ningún caso, salvo en el de la revisión del plan, serán objeto de modificación.

2. Normas urbanísticas generales

Son aquellas que permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo de expansión. Por consiguiente, otorgan derechos e imponen obligaciones urbanísticas a los propietarios de terrenos y a sus constructores, conjuntamente con la especificación de los instrumentos que se emplearán para que contribuyan eficazmente a los objetivos del desarrollo urbano y a sufragar los costos que implica tal definición de derechos y obligaciones.

En razón de la vigencia de mediano plazo del componente urbano del plan, en ellas también debe establecerse la oportunidad de su revisión y actualización e igualmente, los motivos generales que a iniciativa del alcalde permitirán su revisión parcial. En consecuencia, además de las regulaciones que por su propia naturaleza quedan contenidas en esta definición, hacen parte de las normas urbanísticas:

2.1 Las especificaciones de aislamientos, volumetrías y alturas para los procesos de edificación.

2.2 La determinación de las zonas de renovación, conjuntamente con la definición de prioridades, procedimientos y programas de intervención.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

2.3 La adopción de programas, proyectos y macroproyectos urbanos no considerados en el componente general del plan.

2.4 Las características de la red vial secundaria, la localización y la correspondiente afectación de terrenos para equipamientos colectivos de interés público o social a escala zonal o local, lo mismo que la delimitación de espacios libres y zonas verdes de dicha escala.

2.5 Las especificaciones de las redes secundarias de abastecimiento de los servicios públicos domiciliarios.

2.6 Las especificaciones de las cesiones urbanísticas gratuitas, así como los parámetros y directrices para que sus propietarios compensen en dinero o en terrenos, si fuere del caso.

2.7 El señalamiento de las excepciones a estas normas para operaciones como macroproyectos o actuaciones urbanísticas en áreas con tratamientos de conservación, renovación o mejoramiento integral para las cuales se contemplen normas específicas a adoptar y concertar, en su oportunidad, con los propietarios y comunidades interesadas, estableciendo los parámetros, procedimientos y requisitos que deben cumplirse en tales casos excepcionales.

2.8 Las demás previstas en la presente ley o que se consideren convenientes por las autoridades distritales o municipales.

3. Normas complementarias

Se trata de aquellas relacionadas con las actuaciones, programas y proyectos adoptados en desarrollo de las previsiones contempladas en los componentes general y urbano del plan de ordenamiento, y que deben incorporarse al Programa de ejecución que se establece en el artículo 18 de la presente ley. También forman parte de este nivel normativo, las decisiones sobre las acciones y actuaciones que por su propia naturaleza requieren ser ejecutadas en el corto plazo y todas las regulaciones que se expidan para operaciones urbanas específicas y casos excepcionales, de acuerdo con los parámetros, procedimientos y autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales. Entre otras, pertenecen a esta categoría:

3.1 La declaración e identificación de los terrenos e inmuebles de desarrollo o construcción prioritaria.

3.2 La localización de terrenos cuyo uso es el de vivienda de interés social y la reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de alto riesgo.

3.3 Las normas urbanísticas específicas que se expidan en desarrollo de planes parciales para unidades de actuación urbanística y para otras operaciones como macroproyectos urbanos integrales y actuaciones en áreas con tratamientos de renovación urbana o mejoramiento integral, que se aprobarán de conformidad con el artículo 27 de la presente ley.

Parágrafo. (sic) Las normas para la urbanización y construcción de vivienda no podrán limitar el desarrollo de programas de vivienda de interés social, de tal manera que las especificaciones entre otros de loteos, cesiones y áreas construidas deberán estar acordes con las condiciones de precio de este tipo de vivienda.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Parágrafo 2°. Los planes de ordenamiento territorial de los municipios y distritos, no podrán establecer usos compatibles entre servicios de alto impacto referidos a la prostitución y actividades afines, con usos para vivienda y dotacionales educativos. El Gobierno Nacional reglamentará la materia en un término no mayor de sesenta (60) días. (...)

Conforme a la ley, las normas que se refieren al espacio público vinculado al nivel de planificación de largo plazo, se consideran estructurales y por tanto, su modificación es excepcional y solo procede en una revisión general del plan o por iniciativa del alcalde, siempre con sustento técnico.

A su vez, el Plan de Ordenamiento Territorial es la herramienta técnico - jurídica y política que deben aprobar los municipios y distritos para establecer el ordenamiento del territorio, determinando los usos, ocupación, clasificación y demarcación del suelo. También se ha definido como un instrumento de planeamiento básico y primordial del ente territorial cuya elaboración, debe contar con la participación ciudadana en la medida en que su propósito es establecer los lineamientos que permitan la utilización del territorio de manera articulada.

En cuanto al programa de ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, el artículo 18 de la Ley 388 de 1997, dispone:

“(...) Artículo 18. Programa de Ejecución. El programa de ejecución define con carácter obligatorio, las actuaciones sobre el territorio previstas en el plan de ordenamiento, que serán ejecutadas durante el período de la correspondiente administración municipal o distrital, de acuerdo con lo definido en el correspondiente Plan de Desarrollo, señalando las prioridades, la programación de actividades, las entidades responsables y los recursos respectivos.

El programa de ejecución se integrará al Plan de Inversiones, de tal manera que conjuntamente con éste será puesto a consideración del concejo por el alcalde, y su vigencia se ajustará a los períodos de las administraciones municipales y distritales.

Dentro del programa de ejecución se definirán los programas y proyectos de infraestructura de transporte y servicios públicos domiciliarios que se ejecutarán en el período correspondiente, se localizarán los terrenos necesarios para atender la demanda de vivienda de interés social en el municipio o distrito y las zonas de mejoramiento integral, señalando los instrumentos para su ejecución pública o privada. Igualmente se determinarán los inmuebles y terrenos cuyo desarrollo o

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

construcción se consideren prioritarios. Todo lo anterior, atendiendo las estrategias, parámetros y directrices señaladas en el plan de ordenamiento (...)"

Para la ejecución del Plan de Ordenamiento Territorial, la Ley 388 de 1997 contempla las etapas para su elaboración y ejecución, dentro de estas, se encuentra la instancia de concertación que consiste en que el proyecto del plan debe ser sometido a consideración de las autoridades ambientales y ante la Junta del Área Metropolitana, para los municipios o distritos que pertenezcan o conformen estas entidades.

El propósito de aprobación de las autoridades ambientales es analizar la pertinencia y viabilidad de las acciones relacionadas con el medio ambiente y el ecosistema en general.

En particular, el artículo 24 de la Ley 388 de 1997 dispone al tenor lo siguiente:

“Artículo 24º.- 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, para su aprobación en lo concerniente a los asuntos exclusivamente ambientales, dentro del ámbito de su competencia de acuerdo con lo dispuesto por la Ley 99 de 1993 y en especial por su artículo 66, para lo cual dispondrá de treinta (30) días; sólo podrá ser objetado por razones técnicas y fundadas en los estudios previos. Esta decisión será, en todo caso, apelable ante el Ministerio del Medio Ambiente.
2. Durante el mismo término previsto en el numeral anterior se surtirá la instancia de concertación con la Junta Metropolitana para el caso de planes de ordenamiento de municipios que formen parte de áreas metropolitanas, instancia que vigilará su armonía con los planes y directrices metropolitanas, en asuntos de su competencia.
3. Una vez revisado el proyecto por las respectivas autoridades ambientales y metropolitanas, en los asuntos de su competencia, se someterá a consideración del Consejo Territorial de Planeación, instancia que deberá rendir concepto y formular recomendaciones dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

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. Ver el Decreto Nacional 879 de 1998 [...]”. (Negrillas fuera del texto original).

La citada disposición contempla el procedimiento para que se surtan las instancias de concertación interinstitucional y de consulta ciudadana, previamente a la presentación del proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial al concejo distrital o municipal. Se resalta que la revisión por parte de las Áreas Metropolitanas tiene como finalidad que no se violen las normas y directrices de planeación que los municipios y distritos han fijado, para luego ser sometido ante el Consejo Territorial de Planeación para su concepto.

Las anteriores actuaciones son actos de trámite que el alcalde debe surtir para someter a aprobación ante el concejo municipal o distrital el proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial.

Al respecto, los artículos 25 y 26 de la Ley 388 de 1997 disponen lo siguiente:

“(…) ARTICULO 25. APROBACION DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO. El proyecto de plan de ordenamiento territorial, como documento consolidado después de surtir la etapa de la participación democrática y de la concertación interinstitucional de que trata el artículo precedente, será presentado por el alcalde a consideración del concejo municipal o distrital, dentro de los treinta (30) días siguientes al recibo del concepto del Consejo Territorial de Planeación. En el evento de que el concejo estuviere en receso, el alcalde deberá convocarlo a sesiones extraordinarias. Toda modificación propuesta por el concejo deberá contar con la aceptación de la administración.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

ARTICULO 26. ADOPCION DE LOS PLANES. Transcurridos sesenta (60) días desde la presentación del proyecto de plan de ordenamiento territorial sin que el concejo municipal o distrital adopte decisión alguna, el alcalde podrá adoptarlo mediante decreto (...).”

Ahora bien, en cuanto a las modificaciones y ajustes, la Ley 388 de 1997 ha contemplado, en su artículo 28, el procedimiento de revisión de los planes de ordenamiento, así:

“(…) **Artículo 28. Vigencia y revisión del Plan de Ordenamiento.** <Artículo modificado por el artículo 2 de la Ley 902 de 2004. El nuevo texto es el siguiente:> Los planes de ordenamiento territorial deberán definir la vigencia de sus diferentes contenidos y las condiciones que ameritan su revisión en concordancia con los siguientes parámetros:

1. El contenido estructural del plan tendrá una vigencia de largo plazo, que para este efecto se entenderá como mínimo el correspondiente a tres (3) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, teniendo cuidado en todo caso de que el momento previsto para su revisión coincida con el inicio de un nuevo período para estas administraciones.

2. Como contenido urbano de mediano plazo se entenderá una vigencia mínima correspondiente al término de dos (2) períodos constitucionales de las administraciones municipales y distritales, siendo entendido en todo caso que puede ser mayor si ello se requiere para que coincida con el inicio de un nuevo período de la administración.

3. Los contenidos urbanos de corto plazo y los programas de ejecución regirán como mínimo durante un (1) período constitucional de la administración municipal y distrital, habida cuenta de las excepciones que resulten lógicas en razón de la propia naturaleza de las actuaciones contempladas o de sus propios efectos.

4. Las revisiones estarán sometidas al mismo procedimiento previsto para su aprobación y deberán sustentarse en parámetros e indicadores de seguimiento relacionados con cambios significativos en las previsiones sobre población urbana; la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo; la necesidad o conveniencia de ejecutar proyectos de impacto en materia de transporte masivo, infraestructuras, expansión de servicios públicos o proyectos de renovación urbana; la ejecución de macroproyectos de infraestructura regional o metropolitana que generen impactos sobre el ordenamiento del territorio municipal o distrital, así como en la evaluación de sus objetivos y metas del respectivo plan.

No obstante lo anterior, si al finalizar el plazo de vigencia establecido no se ha adoptado un nuevo plan de ordenamiento territorial, seguirá vigente el ya adoptado.

5. Las autoridades municipales y distritales podrán revisar y ajustar los Planes de Ordenamiento Territorial o sus componentes una vez vencido el período constitucional inmediatamente anterior.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

En las revisiones de los Planes de Ordenamiento se evaluará por los respectivos Alcaldes los avances o retrocesos y se proyectarán nuevos programas para el reordenamiento de los usos de servicios de alto impacto referidos a la prostitución y su incompatibilidad con usos residenciales y dotacionales educativos (...)"

Según lo expuesto, la revisión de los planes de ordenamiento territorial se traduce en el examen de los objetivos, estrategias, metas, políticas, actuaciones y disposiciones, entre otros aspectos, todo ello en consideración a la evolución significativa de las características del ordenamiento territorial para efectuar las modificaciones y ajustes que se requieran para mejorarlo.

Ahora bien, el Decreto 4002 de 2004 Por el cual se reglamentan los artículos 15 y 28 de la Ley 388 de 1997, sobre la revisión de los planes de ordenamiento territorial señala:

“[...] Artículo 5°. Revisión de los planes de ordenamiento territorial. Los Concejos municipales o distritales, por iniciativa del alcalde y en el comienzo del período constitucional de este, podrán revisar y ajustar los contenidos de largo, mediano o corto plazo de los Planes de Ordenamiento Territorial, siempre y cuando haya vencido el término de vigencia de cada uno de ellos, según lo establecido en dichos planes.

Tales revisiones se harán por los motivos y condiciones contemplados en los mismos Planes de Ordenamiento Territorial para su revisión, según los criterios que establece el artículo 28 anteriormente citado.

Parágrafo. Por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, el alcalde municipal o distrital podrá iniciar en cualquier momento el proceso de revisión del Plan o de alguno de sus contenidos. Serán circunstancias de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, que justifiquen la revisión del Plan de Ordenamiento las siguientes:

- a) La declaratoria de desastre o calamidad pública de que tratan los artículos 18 y 48 del Decreto Ley 919 de 1989, por la ocurrencia súbita de desastres de origen natural o antrópico;
- b) Los resultados de estudios técnicos detallados sobre amenazas, riesgos y vulnerabilidad que justifiquen la recalificación de áreas de riesgo no mitigable y otras condiciones de restricción diferentes de las originalmente adoptadas en el Plan de Ordenamiento Territorial vigente (...)"

Conforme con lo expuesto, las revisiones deben realizarse por vencimiento del término de vigencia ya sea corto, mediano y largo plazo del respectivo plan.

La citada norma también prevé las revisiones por razones de excepcional interés público, o de fuerza mayor o caso fortuito, las que, según el parágrafo transcrito,

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

puede iniciarse en cualquier momento el proceso de revisión o de alguno de sus contenidos siempre y cuando concurren las causas citadas.

Así mismo, el artículo 6 del Decreto 4002 de 2004 establece la modificación excepcional de las normas urbanísticas en los siguientes términos:

“(...) Artículo 6°. Modificación excepcional de normas urbanísticas. De conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley 388 de 1997, adicionado por el artículo 1° de la Ley 902 de 2004, la modificación excepcional de alguna o algunas de las normas urbanísticas de carácter estructural o general del Plan de Ordenamiento Territorial, que tengan por objeto asegurar la consecución de los objetivos y estrategias territoriales de largo y mediano plazo definidas en los componentes General y Urbano del Plan de Ordenamiento Territorial, podrá emprenderse en cualquier momento, a iniciativa del Alcalde municipal o distrital, siempre y cuando se demuestren y soporten técnicamente los motivos que dan lugar a su modificación.

La modificación excepcional de estas normas se sujetará en todo a las previsiones vigentes en el Plan de Ordenamiento Territorial, de acuerdo con la jerarquía de prevalencia de los componentes, contenidos y demás normas urbanísticas que lo integran (...)”.

La modificación a que se refiere la norma en cita es para las normas urbanísticas de carácter estructural o general, la cual puede emprenderse en cualquier momento a iniciativa del Alcalde municipal o distrital con los soportes técnicos que den lugar a la modificación.

En lo atinente al procedimiento para la revisión de los Planes de Ordenamiento Territorial, la Sala recuerda que el mismo debe realizarse de conformidad con el procedimiento establecido para la elaboración y aprobación del mismo, esto es, garantizando la participación ciudadana y demás aspectos que regulan dicho trámite.

Al respecto, el artículo 7° del Decreto 4002 de 2004, dispone sobre el procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones lo siguiente:

“(...) Artículo 7°. Procedimiento para aprobar y adoptar las revisiones. Todo proyecto de revisión y modificación del Plan de Ordenamiento Territorial o de alguno de sus contenidos se someterá a los mismos trámites de concertación, consulta y aprobación previstas en los artículos 24 y 25 de la Ley 388 de 1997.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Ante la declaratoria de desastre o calamidad pública, los trámites de concertación interinstitucional y consulta ciudadana del proyecto de revisión podrán ser adelantados paralelamente ante las instancias y autoridades competentes (...)."

La etapa de concertación ante las autoridades ambientales, si bien hace parte de una instancia previa establecida con miras a garantizar un enfoque participativo e interinstitucional en la toma de decisiones, lo cierto es que no crea, modifica o extingue el modelo de ordenamiento del territorio, hasta tanto la autoridad municipal apruebe el acto administrativo respectivo, en las oportunidades señaladas por los artículos 25 o 26 *ibidem*.

Precisamente, en este mismo sentido, a través de providencia de 27 de marzo de 2014, la Sección Primera¹, al referirse al procedimiento impartido para la aprobación de la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá adoptado mediante Decreto Distrital 364 de 26 de agosto de 2013, señaló que aun cuando la etapa de concertación es un requisito previo para la culminación del trámite de aprobación del Plan de Ordenamiento Territorial, lo cierto es que le compete al Concejo de Bogotá la adopción del acto definitivo. En dicha oportunidad se precisó:

"[...] De lo anterior, forzoso es concluir que el Concejo de Bogotá se pronunció dentro del término legal previsto para el efecto, respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, a través del cual se pretendía la modificación excepcional del Plan de Ordenamiento Territorial del Distrito Capital, de manera negativa, razón por la que el Alcalde Mayor de Bogotá no podía adoptarlo mediante Decreto, conforme lo hizo, por cuanto carecía de competencia para ello, toda vez que la regulación del uso del suelo, constitucional y legalmente, está asignada a los Concejos Municipales y Distritales.

Y si bien es cierto que dicha facultad se le otorga de manera excepcional a los Alcaldes, también lo es que ello solo es posible cuando el Concejo no toma ninguna decisión sobre el Proyecto de Acuerdo de revisión, en el sentido de aprobarlo o negarlo en un plazo de 90 días calendario, lo cual no aconteció en el sub lite, pues, como quedó visto, la Corporación Edilicea de Bogotá se pronunció de manera negativa respecto del Proyecto de Acuerdo 118 de 2013, por lo que, se repite, el Alcalde no podía adoptarlo por Decreto (...)."

¹ CONSEJO DE ESTADO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, Radicación número: 11001-03-24-000-2013-00624-00

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Respecto del municipio de La Mesa – Cundinamarca, dicho municipio cuenta con un Plan de Ordenamiento Territorial, adoptado mediante Acuerdo 005 del 22 de mayo de 2000 y modificado por el Acuerdo 008 del 14 de junio de 2001, como instrumento del desarrollo territorial y municipal, el cual frente al componente de estacionamiento en vía estableció lo siguiente:

"ARTICULO ONCE. II.1 ESPACIO PUBLICO: Es el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados a la satisfacción de las necesidades urbanas, al igual que las áreas requeridas para la circulación tanto vehicular como peatonal, las áreas para la recreación pública, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos y para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano y conservación de obras de interés y paisaje.

(...)

ARTICULO TRECE.II.3 PLAN DE VIAS: Es el mecanismo por medio del cual se determina la estructura y configuración del sistema de vías definiendo su reglamentación y clasificación. El plan vial está conformado por las vías arterias, la red de vías locales públicas y privadas y las zonas de reserva para el transporte especial y las vías peatonales. El Plan Vial General está conformado por el sistema Vial arterial, la red de vías locales públicas y privadas y las zonas de reservas para el transporte especializado. La libre, cómoda y eficiente circulación de los ciudadanos a través de la ciudad es lo objetivo del Plan Vial, razón por la cual este se enmarca dentro de un Plan General de Transporte, que le dé validez y coherencia, con un Plan General de espacio Público, contenidos todos integralmente.

(...)

ARTICULO CATORCE. II.4 NORMATIVA URBANA PLAN DE VIAS, numeral 11.4.3 NORMAS URBANISTICAS en las que se establecen: i) las áreas requeridas para la circulación tanto vehicular como peatonal, iii) el mecanismo por medio del cual se determina la estructura y configuración del sistema de vías definiendo su reglamentación y clasificación; iv) Normas de Estacionamiento: en donde se adopta una reglamentación de estacionamientos para vehículos a motor con el fin de garantizar el adecuado flujo vehicular en el sistema vial de la ciudad y la conveniencia y seguridad de los usuarios. Los requerimientos de estacionamientos se aplicarán con base en cuatro grupos Grupo 1: Estacionamiento en bahía paralela o perpendicular. Grupo 2: Estacionamiento en paralelo a la vía. Grupo 3: Estacionamiento en el interior de predios para el cargue y descargue. Grupo 4: Estacionamiento en el interior de predios para usuarios y visitantes (...)

ARTICULO QUINCE. II.5 ZONIFICACION ESTABLECIDA:

II.5.1.3. Tipo 2 (Subzona Intermedia):

c) NORMAS URBANISTICAS. - Normas de estacionamiento:

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

(...)

Grupo 2, en las zonas donde las vías sean apta para albergar los carros sin interrumpir el flujo vehicular, es factible solo en vías de 6 metros en adelante.

(...)

El Plan de Desarrollo Territorial del Municipio 2020-2023 adoptado mediante Acuerdo 004 de 2020, en el sector de transporte y movilidad, contempló dentro de sus programas el de *“Vías seguras para los mesunos”*, el cual tiene como objetivo: *“Garantizar la movilidad en el sector urbano y rural del municipio de La Mesa, a través de la realización de estudios, para la modernización del servicio de transporte público y seguridad vial.” Así mismo establece dentro de sus metas de cuatrienio la de realizar e implementar un proyecto para la creación de zonas azules.*

Por su parte, el acuerdo demandado crea en el municipio de La Mesa lo que denomina el *“sistema de estacionamiento regulado”*, entendido como *“el conglomerado de actividades encaminadas a la operación y ejecución del estacionamiento de vehículos en vías públicas, en las zonas de estacionamiento reguladas para tal fin, previa demarcación de las mismas e implementación de los mecanismos de recaudo de tarifa y fijación de tasas de cobro”*.

En la misma norma, para el efecto, establece las definiciones de lo que se entiende por *“zona de estacionamiento regulado”* (ZER), polígono, tramo, cupos de estacionamiento, usuario, área de influencia, parquímetro, parquímetro multiespacio, operador y dispositivos de restricción de movimiento vehicular, entre otros. Respecto al operador, dice que puede ser un particular o entidad de naturaleza pública o sociedad de economía mixta autorizada para la administración, operación y explotación de las zonas autorizadas para estacionamiento en vía pública.

La norma autoriza al alcalde para modificar las zonas de estacionamiento regulado siempre y cuando dicho procedimiento cuente con los estudios técnicos correspondientes, facultades que debía ejercer hasta el 31 de diciembre de 2023.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Según el acuerdo, el alcalde debía definir la reglamentación específica, operación y administración de las zonas de estacionamiento regulado (ZER) hasta el 31 de diciembre de 2022.

Asimismo, establece una tasa por el derecho al uso del ZER, de conformidad con lo señalado por el artículo 28 de la Ley 105 de 1993, y autoriza al alcalde para fijar las tarifas y condiciones para el cobro para estacionamiento en las vías autorizadas, previa realización de estudios técnicos y financieros de soporte.

En el artículo 7o del acuerdo establece que la administración y operación de las ZER estará a cargo de la Secretaría de Gobierno municipal, sin embargo, autoriza al alcalde para “delegar dicha administración y operación a particulares a través de la modalidad de contratación más eficiente, eficaz y expedida con sujeción al estatuto general de contratación aplicable al municipio”.

No obstante lo anterior, “en caso de que se pretenda celebrar un contrato de concesión, deberá obtenerse autorización del concejo municipal como lo exigen las normas específicas en materia de contratación, el artículo 32 de la Ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la Ley 1551 de 2012 y lo establecido en el Acuerdo 003 de 2015 del municipio de la Mesa”.

Por último, el concejo ordenó que la conformación de cada ZER debía ser difundida a la comunidad del área de influencia por lo menos con un mes de anticipación a su entrada en vigencia.

Tal como se observa en el cargo de violación, no se exponen de manera específica cuáles normas del Plan de Ordenamiento Territorial fueron desconocidas por el acuerdo demandado, ni qué normas del acuerdo son las que van en contravía del plan. A consideración de los demandantes, el acuerdo debió ser consultado a la ciudadanía en las mismas condiciones en que lo es el POT, y el hecho de no haber realizado esa consulta es la base de su argumento para sustentar el desconocimiento de la norma superior.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Revisado el Acuerdo demandado no encuentra la Sala disposición alguna que comporte una modificación del Plan de Ordenamiento Territorial —POT en los términos previstos en la legislación urbanística vigente. Toda vez que, no se evidencia alteración de la clasificación del suelo, de sus usos, de los tratamientos urbanísticos ni de los instrumentos de planificación que estructuran el modelo de ocupación del territorio, aspectos que constituyen el núcleo esencial del POT.

Del análisis del Plan Básico de Ordenamiento Territorial, adoptado en el municipio de La Mesa – Cundinamarca, mediante los Acuerdos 005 de 2000 y 008 de 2001, la Sala establece que dicho instrumento ya contemplaba expresamente la regulación del estacionamiento como componente del sistema vial y del espacio público. Así, los artículos 13 y 14 prevén la reglamentación del sistema de vías, incluyendo normas de estacionamiento orientadas a garantizar el adecuado flujo vehicular y la seguridad de los usuarios, mientras que el artículo 15 autoriza el estacionamiento en vía bajo determinadas condiciones técnicas, como la amplitud de las vías y la no afectación de la movilidad.

La implementación de las Zonas de Estacionamiento Regulado — ZER de que tratan los artículos 2º y 3º del Acuerdo no introducen una nueva categoría urbanística ni altera la estructura del ordenamiento territorial, sino que establecen un mecanismo de gestión y administración del espacio público vial, dirigido a hacer efectivas las previsiones ya contenidas en el POT. Se trata, en consecuencia, de una medida de carácter operativo que desarrolla y materializa las disposiciones del instrumento de ordenamiento, sin modificar su contenido normativo.

Asimismo, el Plan de Desarrollo Territorial 2020-2023 incorporó expresamente la implementación de zonas azules como una estrategia para mejorar la movilidad y la seguridad vial, lo cual refuerza que la actuación administrativa cuestionada se circunscribe en la ejecución de políticas públicas compatibles con el POT vigente, y no en su modificación.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Ahora bien, los demandantes sostienen que el Acuerdo acusado habría introducido, de manera indirecta, una modificación del POT sin agotar los procedimientos de concertación interinstitucional y participación ciudadana previstos en la Ley 902 de 2004. No obstante, dicha tesis no encuentra respaldo en el contenido material del acto ni en la naturaleza jurídica de las decisiones allí adoptadas.

En efecto, la Sala observa que el Acuerdo 002 de 2022 no incorpora determinaciones propias del ordenamiento estructural del territorio, en tanto no redefine la clasificación del suelo, ni los usos, ni los tratamientos urbanísticos, ni los instrumentos de planificación, cuya modificación sí exige el cumplimiento de los procedimientos reforzados previstos en la normativa urbanística.

Por el contrario, el acto acusado se limita a establecer un sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado, esto es, una medida orientada a la organización, regulación y aprovechamiento del espacio público vial, en ejercicio de las competencias de las autoridades locales en materia de movilidad y gestión urbana.

En ese orden, resulta improcedente exigir para este tipo de decisiones la observancia de los procedimientos previstos en la Ley 902 de 2004, toda vez que estos se predicen exclusivamente de los procesos de adopción, revisión o modificación de los instrumentos de ordenamiento territorial, mas no de las medidas administrativas de gestión del espacio público que no inciden en la estructura normativa del POT.

En consecuencia, la Sala concluye que la implementación de las Zonas de Estacionamiento Regulado no comportó una modificación ni directa e indirecta del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Mesa, razón por la cual el cargo formulado por la parte actora no está llamado a prosperar.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

3.2.2. Si el Acuerdo Municipal 002 de 2022 es nulo por formación irregular ante la ausencia de estudio de impacto fiscal en contravía de lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 819 de 2003.

Para los demandantes, el acuerdo carece de un análisis de impacto fiscal, en contravía de lo dispuesto en la Ley 819 de 2003, pese a que su ejecución implicaba efectos económicos derivados de la explotación del espacio público y la celebración de contratos.

El artículo 7 de la Ley 819 de 2003 establece:

Artículo 7. Análisis del impacto fiscal de las normas. En todo momento, el impacto fiscal de cualquier proyecto de ley, ordenanza o acuerdo, que ordene gasto o que otorgue beneficios tributarios, deberá hacerse explícito y deberá ser compatible con el Marco Fiscal de Mediano Plazo.

Para estos propósitos, deberá incluirse expresamente en la exposición de motivos y en las ponencias de trámite respectivas los costos fiscales de la iniciativa y la fuente de ingreso adicional generada para el financiamiento de dicho costo.

El Ministerio de Hacienda y Crédito Público, en cualquier tiempo durante el respectivo trámite en el Congreso de la República, deberá rendir su concepto frente a la consistencia de lo dispuesto en el inciso anterior. En ningún caso este concepto podrá ir en contravía del Marco Fiscal de Mediano Plazo. Este informe será publicado en la Gaceta del Congreso.

Los proyectos de ley de iniciativa gubernamental, que planteen un gasto adicional o una reducción de ingresos, deberá contener la correspondiente fuente sustitutiva por disminución de gasto o aumentos de ingresos, lo cual deberá ser analizado y aprobado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público.

En las entidades territoriales, el trámite previsto en el inciso anterior será surtido ante la respectiva Secretaría de Hacienda o quien haga sus veces.

El artículo en mención dispone que los proyectos de acto administrativo que ordenen gasto o que otorguen beneficios tributarios deben incorporar un análisis de impacto fiscal que permita verificar su compatibilidad con el Marco Fiscal de Mediano Plazo. No obstante, dicha exigencia debe analizarse atendiendo a la naturaleza material de la decisión normativa adoptada y al alcance de sus efectos presupuestales.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

En el caso sub examine, el Acuerdo 002 de 2022 no establece de manera directa un gasto público cierto e inmediato a cargo del municipio, ni compromete apropiaciones presupuestales específicas. Antes bien, el acto se limita a establecer el marco normativo para la implementación de un sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado —ZER—, cuya operación se financia a través de una tasa asociada al uso del servicio, lo cual, en principio, responde a un esquema de autosostenibilidad financiera.

Ahora bien, la Sala advierte que la expedición del Acuerdo no se produjo de manera aislada ni desprovista de un proceso previo de planeación administrativa. Por el contrario, dentro del expediente se encuentra acreditado que la administración municipal adelantó actuaciones preparatorias orientadas a estructurar técnica, jurídica y financieramente la implementación del sistema de estacionamiento regulado.

Del material probatorio, está acreditado que, con el propósito de materializar los objetivos contemplados en el Plan de Desarrollo Municipal relacionados con la organización de la movilidad y el aprovechamiento racional del espacio público, el municipio celebró mediante contratación directa el contrato de prestación de servicios profesionales No. 206 del 5 de noviembre de 2021 con la sociedad Ingeniería y Derecho para la Movilidad S.A.S. – INDEMO, cuyo objeto consistió en la “prestación de servicios profesionales para la asesoría técnica, legal y financiera y la puesta en marcha de la operación y administración de las Zonas de Estacionamiento Regulado – ZER, parqueo en las vías del municipio de La Mesa – Cundinamarca”.

La celebración de dicho contrato evidencia que la administración adelantó estudios y análisis especializados orientados a evaluar la viabilidad técnica, jurídica y financiera del sistema de estacionamiento regulado antes de la expedición del acuerdo acusado. Tales actuaciones constituyen un elemento relevante para determinar que la decisión normativa estuvo precedida de un ejercicio de planeación administrativa razonable, dirigido a estructurar adecuadamente el servicio y su esquema de financiación.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Adicionalmente, la Sala observa que dentro del debate planteado por los demandantes se introdujo un cuestionamiento relacionado con la denominación empleada para el sistema de estacionamiento, al sugerirse que las denominadas “zonas azules” previstas en el Plan de Desarrollo no corresponderían a las “Zonas de Estacionamiento Regulado – ZER” previstas en el Acuerdo demandado.

Sin embargo, del análisis sistemático de los documentos allegados al proceso se desprende que ambas denominaciones hacen referencia al mismo instrumento de gestión del estacionamiento en vía pública. Si bien, la expresión “zonas azules” constituye una denominación comúnmente utilizada en distintos municipios del país para referirse a áreas de parqueo regulado en vía pública, la expresión “Zonas de Estacionamiento Regulado – ZER” corresponde a una denominación técnica adoptada en el acto acusado, pero tienen el mismo significado.

En ese sentido, la Sala concluye que no existe contradicción material entre el Plan de Desarrollo Municipal y el Acuerdo demandado, pues ambos instrumentos se refieren al mismo tipo de medida orientada a regular el estacionamiento vehicular en la vía pública, como mecanismo de ordenamiento de la movilidad urbana y de optimización del uso del espacio público.

Así las cosas, la Sala no evidencia una ausencia de análisis previo o una actuación improvisada por parte del Concejo Municipal, lo que se observa es la existencia de un proceso de estructuración técnica adelantado por la administración municipal, que incluyó la contratación de asesoría especializada para evaluar los aspectos técnicos, legales y financieros del sistema.

Además de que dicho estudio no era necesario, al no contemplar la ordenación de gastos o beneficios tributarios que impactaran los recursos del municipio.

Ahora bien, la Sala precisa frente a los cuestionamientos de la parte demandante relacionados con la forma contractual adoptada por la administración para la operación del sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado —ZER, que tales reproches desbordan el ámbito propio del presente medio de control.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Si bien los demandantes manifiestan su inconformidad con la modalidad de contratación empleada por el municipio para delegar en un tercero el recaudo de la tasa y la operación del sistema, lo cierto es que dicha discusión no recae propiamente sobre la legalidad del Acuerdo acusado, sino sobre actuaciones de naturaleza precontractual, contractual y reglamentaria que materializan su ejecución.

Desde esta perspectiva, resulta necesario recordar que el medio de control de nulidad simple tiene por objeto exclusivo el examen abstracto de legalidad de actos administrativos de carácter general, sin que sea procedente, a través de este, efectuar un juicio sobre la validez de actuaciones contractuales concretas o de actos administrativos de carácter particular expedidos en desarrollo del acto general.

En ese sentido, si la parte actora considera que los actos mediante los cuales la administración municipal adelantó el proceso de selección, celebró el contrato interadministrativo o definió las condiciones específicas de operación del sistema ZER se encuentran viciados de ilegalidad, deberá acudir al medio de control de controversias contractuales, previsto en el ordenamiento procesal administrativo, el cual constituye el mecanismo idóneo para controvertir la validez de los actos precontractuales, contractuales y postcontractuales.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que el propio municipio de La Mesa ha reconocido la necesidad de ventilar tales controversias por las vías procesales correspondientes. Tal como lo informó al momento de presentar sus alegatos de conclusión, en el cual indicó que el 7 de noviembre de 2025 promovió demanda de controversias contractuales contra Terminales de Transporte de Medellín S.A., en relación con el contrato interadministrativo CI-238 de 2022, bajo la tesis de que el negocio celebrado corresponde materialmente a una concesión y, por ende, requería autorización previa del Concejo Municipal.

Así mismo, el 11 de diciembre de 2025 el municipio formuló demanda de nulidad simple en ejercicio de la acción de lesividad contra el Decreto 054 de 2022, mediante

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

el cual el alcalde fijó las tarifas y reglamentó la tasa, con fundamento principal en el alcance del artículo 338 de la Constitución.

Estas actuaciones evidencian que incluso la propia entidad territorial ha optado por los mecanismos procesales idóneos para cuestionar la legalidad de los actos contractuales y reglamentarios asociados al sistema ZER, lo que confirma que tales discusiones no pueden ser abordadas en el marco del presente proceso de nulidad simple contra el Acuerdo que creó o autorizó la tasa.

Aceptar que, a través de este medio de control, pueda adelantarse un juicio sobre la legalidad de la actividad contractual o de los actos expedidos por el alcalde en desarrollo del Acuerdo, implicaría desnaturalizar la finalidad de la acción de nulidad simple, extender indebidamente su alcance y desconocer la autonomía de los distintos medios de control previstos por el legislador.

En consecuencia, la Sala concluye que los cuestionamientos relacionados con la forma de contratación del operador del sistema ZER y con los actos administrativos que fijaron las tarifas y reglamentaron la tasa no son susceptibles de análisis en esta sede, razón por la cual no tienen la virtualidad de afectar la validez del Acuerdo demandado, sin perjuicio de que puedan ser objeto de control jurisdiccional a través de los mecanismos procesales pertinentes ya activados por el propio municipio.

3.2.3. Si el concejo municipal tenía competencia para autorizar la cesión del espacio público a particulares sin establecer expresamente el mecanismo contractual (como la concesión) y sin exigir autorización posterior para su ejecución.

De conformidad con lo establecido en la legislación nacional, las autoridades municipales, y en particular el Alcalde, gozan de plenas facultades para regular lo atinente al tránsito en el ámbito de su jurisdicción. En este sentido, la garantía constitucional de la libertad de locomoción por el territorio nacional en manera alguna excluye, sino que por el contrario presupone y exige el reconocimiento de este poder de ordenación en cabeza de los niveles administrativos más próximos al ciudadano y

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

al territorio. En últimas, como establece el inciso 2º del artículo 1º del Código Nacional de Tránsito y Transporte - CNTT, “en desarrollo de lo dispuesto por el artículo 24 de la Constitución Política, todo colombiano tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, pero está sujeto a la intervención y reglamentación de las autoridades para garantía de la seguridad y comodidad de los habitantes.

En este orden de ideas, el artículo 3º del Consejo Nacional de Tránsito otorga la calidad de autoridades de tránsito al Ministerio de Transporte; a Gobernadores y Alcaldes; a los organismos de tránsito de carácter departamental, municipal o distrital; a la Policía Nacional en sus cuerpos especializados de policía de tránsito urbano y policía de carreteras; a los Inspectores de Policía, los Inspectores de Tránsito, Corregidores o quien haga sus veces en cada ente territorial; a la Superintendencia General de Puertos y Transporte; a las fuerzas militares en aquellas áreas donde no haya presencia de autoridad de tránsito; y a los agentes de Tránsito y Transporte.

En virtud de dicha condición, el artículo 7 del Código Nacional de Tránsito y Transporte - CNTT impone a todos ellos el deber de velar por la seguridad de las personas y las cosas en la vía pública y privadas abiertas al público. Y establece que en aras de cumplir con este cometido “sus funciones serán de carácter regulatorio y sancionatorio y sus acciones deben ser orientadas a la prevención y la asistencia técnica y humana a los usuarios de las vías”.

La legislación municipal reitera las responsabilidades que asisten a los alcaldes en relación con la ordenación del tráfico local y la construcción y mantenimiento de condiciones adecuadas de convivencia, por lo cual tanto la ley 136 de 1994 como la ley 1551 de 2012 han recalcado como una de sus funciones con respecto al orden público la de restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos para el mantenimiento del orden público o su restablecimiento de conformidad con la ley, si fuera del caso (artículo 91 literal B num. 2 a) de la ley 136 de 1994 y de la ley 1151 de 2012).

Con todo, las facultades de los alcaldes en este ámbito se ven resaltadas, especialmente, por lo previsto por el inciso 2º del párrafo 3 del artículo 6 del CNTT,

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

de acuerdo con el cual “los Alcaldes dentro de su respectiva jurisdicción deberán expedir las normas y tomarán las medidas necesarias para el mejor ordenamiento del tránsito de personas, animales y vehículos por las vías públicas con sujeción a las disposiciones del presente código”.

Bajo este contexto normativo, es claro que “los Alcaldes son autoridades de tránsito, que deben velar por la seguridad de las personas, que tienen funciones regulatorias y sancionatorias y que en su función de conservar el orden público, de conformidad con la Ley y con las instrucciones del Presidente de la República, deben tomar medidas como restringir y vigilar la circulación de las personas por vías y lugares públicos”. Dadas las diferencias que puede registrar el tráfico de cada localidad y las particulares necesidades y preferencias de cada población en este frente, son ellos quienes se encuentran en mejores condiciones para precisar esta clase de medidas; que mal podrían ser adoptadas de forma estándar por el legislador o por el Ministerio de Transporte.

Por esta razón prima facie resulta legítima la adopción de previsiones como las contenidas en el Acuerdo 002 de 2022, en el cual se establece la creación de una tasa por uso de espacio público en el municipio de La Mesa - Cundinamarca. Máxime cuando se trata de restricciones que, como se aprecia en los artículos 76 y 78 del Código Nacional de Tránsito y Transporte - CNTT, cuentan con pleno sustento legal.

Ahora bien, que se trate de una facultad legalmente reconocida a las autoridades de tránsito municipal para que éstas decidan de manera autónoma tales reglas y restricciones, no significa que cualquier desarrollo que de ella se haga sea válido; pues no hay duda de que ello dependerá en últimas de su conformidad con los límites establecidos por la Constitución y la ley a esta clase de determinaciones. En definitiva, es claro que pese a encerrar un ámbito de discrecionalidad importante en cabeza de estas autoridades para contribuir a la materialización del principio de autonomía territorial establecido por la Constitución (artículos 1 y 287), bajo ningún concepto son expresión de un poder incondicionado o ilimitado por parte de estos entes.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Ahora en cuanto al argumento de los demandantes de que el acuerdo no estableció el mecanismo contractual y la autorización para su ejecución, encuentra la Sala que si bien en el artículo 7° del acuerdo autoriza al alcalde contratar la administración y operación de las zonas ZER. En el párrafo precisa que:

“Parágrafo. No obstante, lo anterior, se debe tener en cuenta que en caso de que se pretenda celebrar un contrato de concesión deberá obtenerse autorización del Concejo Municipal, como lo exigen las normas específicas en materia de contratación, el artículo 32 de la ley 136 de 1994, modificado por el artículo 18 de la ley 1551 de 2012 y lo establecido en el Acuerdo 003 de 2015 del municipio de La Mesa, Cundinamarca.”

En consecuencia, encuentra la Sala que no les asiste razón a los demandantes, no prospera el cargo.

3.2.4. Si con la expedición del Acuerdo Municipal 002 de 2022 se incurrió en desviación de poder al facultar al alcalde para reglamentar y ejecutar el sistema de estacionamiento regulado sin establecer límites claros ni mecanismos de control por parte del concejo municipal.

En cuanto a la causal de desviación de poder, conforme a lo dispuesto en el artículo 137 del CPACA, esta se configura cuando un acto administrativo, pese a haber sido expedido por autoridad competente y con observancia de las formalidades legales, persigue en realidad una finalidad distinta a aquella prevista en la norma que otorga la competencia.

Se trata de una causal de naturaleza eminentemente subjetiva, en tanto se relaciona con la intención que orienta la actuación administrativa, esto es, con la desviación del fin público hacia propósitos particulares, arbitrarios o ajenos al interés general. En tal sentido, su acreditación exige una prueba clara, directa y suficiente del propósito ilegítimo que habría motivado la expedición del acto, sin que sea admisible su inferencia a partir de meras conjeturas, apreciaciones subjetivas o desacuerdos con el contenido de la decisión.

En ese orden de ideas, la Sala advierte que la desviación de poder no se presume, ni puede derivarse de la sola inconformidad de la parte actora frente al diseño normativo

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

adoptado por la administración, ni de la alegada amplitud de las facultades conferidas al alcalde para reglamentar y ejecutar el Acuerdo. Por el contrario, corresponde a quien la invoca asumir la carga de demostrar que la autoridad actuó con móviles distintos a los que justifican el ejercicio de la competencia.

En el caso concreto, no obra en el expediente elemento probatorio alguno que permita desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el Acuerdo 002 de 2022, ni que evidencie que el Concejo Municipal de La Mesa haya actuado con fines ocultos, arbitrarios o ajenos al interés general. Los demandantes se limitan a cuestionar la estructura del acto y la amplitud de las facultades otorgadas al alcalde, sin aportar prueba, siquiera indiciaria, de una finalidad desviada.

Por el contrario, del contenido del acto acusado se desprenden finalidades que resultan plenamente legítimas y acordes con el ordenamiento jurídico, tales como la organización del tránsito, la optimización del uso del espacio público, la reducción de la congestión vehicular, la promoción de la rotación de vehículos y el fortalecimiento de la movilidad urbana. Tales objetivos no solo corresponden a fines constitucionalmente válidos, sino que se inscriben dentro de las competencias asignadas a las entidades territoriales en materia de tránsito, movilidad y administración del espacio público, de conformidad con el Código Nacional de Tránsito y las disposiciones que autorizan la regulación del estacionamiento en vía pública y el cobro de tasas por su uso.

De igual forma, la Sala precisa que la facultad conferida al alcalde para reglamentar y ejecutar el sistema de Zonas de Estacionamiento Regulado —ZER no constituye un indicio de desviación de poder, sino el desarrollo natural del diseño constitucional de distribución de competencias. En efecto, el alcalde, como máxima autoridad administrativa del municipio, tiene a su cargo la ejecución de los acuerdos y la reglamentación de estos, conforme al artículo 315 de la Constitución Política, por lo que la remisión a su potestad reglamentaria no resulta irregular ni excepcional.

Así mismo, los concejos municipales no están obligados a regular de manera exhaustiva todos los aspectos operativos de las políticas públicas, siendo

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

jurídicamente válido que fijen lineamientos generales y remitan su desarrollo al ejecutivo local.

En lo que respecta al argumento según el cual el Acuerdo carece de mecanismos de control, la Sala advierte que el control que ejerce el Concejo sobre la administración es de naturaleza política y posterior, y no implica una intervención directa en la ejecución administrativa. Además, el alcalde se encuentra sometido a diversos controles institucionales (fiscal, disciplinario, penal y judicial), lo que descarta cualquier escenario de arbitrariedad derivado de la ausencia de una regulación detallada en el acto acusado.

En consecuencia, al no existir prueba que acredite que el Acuerdo 002 de 2022 fue expedido con una finalidad distinta a la prevista en el ordenamiento jurídico, la Sala concluye que no se configura la causal de desviación de poder invocada, razón por la cual este cargo no está llamado a prosperar.

En conclusión, ninguno de los cargos de nulidad formulados por la parte actora logró desvirtuar la presunción de legalidad que ampara el acto administrativo acusado, la Sala concluye que el Acuerdo 002 de 2022 se ajusta al ordenamiento jurídico en los términos analizados. En consecuencia, al no configurarse las causales de nulidad invocadas, se impone negar las pretensiones de las demandas acumuladas y mantener incólume la validez del acto demandado.

4. Condena en costas

Las costas procesales se rigen por lo dispuesto en el artículo 188 del CPACA, que dispone:

ARTÍCULO 188. Condena en costas. Salvo en los procesos en que se ventile un interés público, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas, cuya liquidación y ejecución se regirán por las normas del Código de Procedimiento Civil.

En todo caso, la sentencia dispondrá sobre la condena en costas cuando se establezca que se presentó la demanda con manifiesta carencia de fundamento legal.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

Conforme al artículo 361 del C.G.P se entiende por costas, las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho.

La Sección Cuarta del Consejo de Estado en sentencia del 23 de septiembre de 2025 suscrita por 3 de los magistrados que integran la Sala, con ocasión de resolver la apelación propuesta por la demandante contra la sentencia que negó pretensiones y no condenó en costas (a la demandante), resolvió que en razón de que revocaba la sentencia de primera instancia, había lugar a condenar en costas a la entidad demandada en ambas instancias, además consideró que para casos futuros, aplicaría las siguientes reglas:

“(i) En los medios de control de simple legalidad o constitucionalidad no se impondrá la condena en costas, con fundamento en la exoneración que el artículo 188 del CPACA contempla para los procesos en los que se ventile un interés público.

(ii) Pero aun en esos casos, se impondrá la condena en costas, con fundamento en el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, cuando se determine que no se cumplieron los requisitos exigidos en los ordinales 2.º y 4.º del artículo 162 del CPACA o cuando se establezca que se promovió un desgaste innecesario del aparato judicial.

(iii) En el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho que conoce ordinariamente la Sección Cuarta del Consejo de Estado, solo se impondrá la condena en costas cuando exista una parte vencida en el proceso, independientemente de cuál sea la conducta de las partes. En este sentido, y conforme a la discrecionalidad que confiere el ordinal 5.º del artículo 365 del CGP, no se impondrá la condena en costas cuando se declare la nulidad parcial de los actos administrativos demandados.

(iv) Cuando se condene en costas, estas incluirán las expensas y gastos del proceso, las cuales se liquidarán, de acuerdo con su causación, comprobación y razonabilidad, en los términos regulados en el ordinal 3.º del artículo 366 del CGP.

(v) Cuando se condene en costas, las agencias en derecho de la primera instancia, en los procesos de los que sean competentes los juzgados administrativos con fundamento en el ordinal 3.º del artículo 155 del CPACA, las fijará el a quo «entre el 4 % y el 10 % de lo pedido», sin llegar a superar nunca el monto de seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.º del artículo 366 del CGP.

(vi) Cuando se condene en costas, las agencias en derecho de la primera instancia, en los procesos de los que sean competentes los tribunales administrativos con fundamento en el ordinal 2.º del artículo 152 del CPACA, las fijará el a quo «entre el 3 % y el 7.5 % de lo pedido», sin llegar a superar nunca el monto de seis (6) salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.º del artículo 366 del CGP.

(vii) Cuando se condene en costas, para la segunda o única instancia, las agencias en derecho corresponderán a un monto que fijará el ad quem entre uno (1) y seis (6)

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

salarios mínimos mensuales legales vigentes, según las características que en cada caso deben tenerse en cuenta, de acuerdo con el ordinal 4.º del artículo 366 del CGP.

(viii) Las mencionadas tarifas de las agencias en derecho se tendrán en cuenta de aquí en adelante y hasta tanto el Consejo Superior de la Judicatura o la Sala Plena del Consejo de Estado dispongan algo diferente.

(ix) Cuando se condene en costas, el trámite de la liquidación de las expensas incurridas quedará para una etapa posterior a la decisión judicial, a cargo de la secretaría del a quo para su posterior aprobación mediante auto que proferirá el juez de primera o única instancia, según corresponda.”

Dado que, en el presente asunto la Sala negará las pretensiones de la demanda, es del aplicar las pautas fijadas en las reglas (i) y (ii).

Por lo anterior, la Sala considera que, en el presente asunto, no hay lugar a la imposición de condena en costas.

En efecto, el medio de control ejercido corresponde a uno de naturaleza objetiva, en el que se controvierte la legalidad de un acto administrativo de carácter general, circunstancia que lo ubica en el ámbito de los procesos en los que se ventila un interés público. En tales eventos, resulta aplicable la regla prevista en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo —CPACA—, conforme a la cual no hay lugar a la imposición de costas, en atención a la naturaleza de la controversia y a la finalidad de control abstracto de legalidad que la caracteriza.

No obstante, la Sala advierte que dicha regla no es absoluta. De conformidad con la modificación introducida por el artículo 47 de la Ley 2080 de 2021, excepcionalmente procede la condena en costas aun en este tipo de procesos, cuando se verifique: (i) el incumplimiento de los requisitos formales previstos en los numerales 2º y 4º del artículo 162 del CPACA, o (ii) la promoción de un desgaste innecesario del aparato judicial.

En el caso concreto, no se evidencia que la parte demandante haya incurrido en alguna de las referidas hipótesis excepcionales. Por el contrario, la demanda cumple con los requisitos mínimos de procedibilidad, y si bien sus pretensiones no prosperaron, ello

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

no implica, *per se*, que su ejercicio haya sido temerario, irrazonable o constitutivo de un uso abusivo de la administración de justicia.

Tampoco se advierte la configuración de un comportamiento procesal orientado a generar un desgaste injustificado del aparato judicial, en tanto los cargos formulados se enmarcan en el legítimo ejercicio del derecho de acción y del control ciudadano sobre la actividad normativa de las autoridades.

En consecuencia, y en aplicación de las reglas jurisprudenciales vigentes, la Sala se abstendrá de imponer condena en costas en el presente proceso.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN CUARTA, SUBSECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia, por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de las demandas acumuladas interpuestas contra el Acuerdo 002 del 9 de marzo de 2022, expedido por el Concejo Municipal de La Mesa – Cundinamarca, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: Sin condena en costas.

TERCERO: RECONOCER personería jurídica a la doctora Ruth Jenny Galindo Huertas, identificada con la cédula de ciudadanía No. 40.044.941 y tarjeta profesional No. 121.437 del C. S. de la J, como apoderada del Concejo municipal de La Mesa - Cundinamarca, según el poder conferido y aportado en el expediente.

CUARTO: NOTIFICAR por correo electrónico la presente providencia a las siguientes direcciones informadas por las partes:

Parte demandante:

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

- Irma Esperanza Segura: irmaesperanzas@gmail.com
- Junior Andrés Vega Rivera: juniorandresvgarivera1@gmail.com
- José Francisco Arévalo Fandiño: josefandino79060@gmail.com
- Marco Alfredo Mahecha Sarmiento: marcoalfredo141951@gmail.com
- Marco Antonio Velandia Villamil: marcov68@hotmail.com
- José Ignacio Galindo Riaño: josei.galindo@hotmail.com
- Oscar Javier Romero Narváez: romero317@gmail.com
- Hugo Oswaldo Mahecha Sarmiento: hugosma@gmail.com
- Sara Magnolia Mahecha Sarmiento: smahechas@hotmail.com
- David Roberto Ponguta Hurtado: darob929@hotmail.com
- Carlos Andrés Bohórquez: andreseli179@gmail.com
- Rubén Acero Esteves: rubenacero607@gmail.com
- Nidya Rosas Bernal: nidyarosas86@hotmail.com
- Heidi Leonor Forero Rojas: heidileo3@hotmail.com
- Juan Pablo Moreno Contreras, Yamile Romero, Gustavo Adolfo Gómez Melgarejo y Diego Alejandro Salinas Flores: freyarroyoabogado@gmail.com

Parte demandada:

Municipio de La Mesa: notificacionesjudiciales@lamesa-cundinamarca.gov.co

Concejo Municipal de La Mesa: concejo@lamesa-cundinamarca.gov.co

Parte Interviniente:

Terminales de Transporte de Medellín S.A.: mateo@equilibriojuridico.com.co,
notificacionesjudiciales@terminalesmedellin.com

Agente del Ministerio Público: procjudadm3@procuraduria.gov.co

Se precisa a las partes y al Ministerio Público que para la radicación de los memoriales a que haya lugar deberá utilizarse el buzón:

<https://ventanillavirtual.consejodeestado.gov.co/>

QUINTO: Archivar el expediente, una vez ejecutoriada esta providencia.

EXPEDIENTE nro. 25000-23-37-000-2024-00045-00 (ACUMULADO)
DEMANDANTE: IRMA ESPERANZA SEGURA JUNCA Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE LA MESA, CUNDINAMARCA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

(Firmado electrónicamente)

CARMEN AMPARO PONCE DELGADO

Magistrada

(firmado electrónicamente)

PATRICIA AFANADOR ARMENTA

Magistrada

(firmado electrónicamente)

LINA ÁNGELA MARÍA CIFUENTES CRUZ

Magistrada

Se deja constancia de que la presente sentencia se suscribió electrónicamente, en virtud de lo establecido en el artículo 186 de la Ley 1437 de 2011, modificado por el canon 46 de la Ley 2080 de 2021.