



**RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO  
JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO  
DE GIRARDOT**

Girardot, treinta (30) de enero de dos mil diecinueve (2019)

<b>SENTENCIA:</b>	<b>005</b>
<b>RADICADO:</b>	<b>25307-33-31-001-2016-00624-00</b>
<b>MEDIO DE CONTROL:</b>	PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.
<b>PARTE DEMANDANTE:</b>	PROCURADURÍA 27 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA
<b>PARTE DEMANDADA:</b>	MUNICIPIO DE SILVANIA.
<b>VINCULADOS:</b>	JOSÉ AGUSTÍN GARZÓN VARGAS Y CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR).
<b>COADYUVANTE:</b>	JOSÉ LUIS GONZÁLEZ ROJAS

Surtidas todas las etapas procesales y al no advertirse causal de nulidad alguna que haga írrita la actuación, procede el Despacho a dictar sentencia en el proceso de la referencia.

## 1. ANTECEDENTES

### 1.1. LA DEMANDA.

#### 1.1.1. PRETENSIONES /FL. 131 c1/.

Pide la parte actora que se amparen los derechos colectivos de que trata el artículo 4º literales a), b), c) y m) de la Ley 472/98; en consecuencia, solicita:

- a) Se ordene al MUNICIPIO DE SILVANIA inicie el trámite de revocatoria directa de la licencia de urbanismo expedida mediante la Resolución N° 2750 del 20 de julio de 2015 y, si resulta fallido, promover el medio de control de nulidad (lesividad) correspondiente.
- b) Se ordene la suspensión de los efectos de la aludida declaración administrativa, con la cual se confirió licencia de urbanismo al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN.

#### 1.1.2. HECHOS /FLS. 120-123 c1/.

Con la Resolución N° 2750 del 10 de julio de 2015, la Secretaría de Planeación del Municipio demandado otorgó al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN licencia de urbanismo para el proyecto 'Agrupación de Vivienda Residencial Multifamiliar "Cristales del Bosque", ubicado en el lote englobe (lote 5B, predio Monserrate), Centro Poblado de Subia, municipio de Silvania-Cundinamarca, número catastral 03-00-0026-0001-000 y matrícula inmobiliaria No. 157-131591' /fl. 120/.

- ✚ El 18 de julio de 2015, la misma Secretaría otorgó permiso de ventas al predio y proyecto urbanístico mencionados.
- ✚ El 30 de diciembre de 2015, se denunciaron daños a la fuente hídrica y a la vegetación ante la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR (Regional Sumapaz) con ocasión de los trabajos realizados en el proyecto urbanístico reseñado, corroborándose amenaza a la fuente hídrica hallada en el sitio según informe de visita de fecha 1º de febrero de 2016 realizado por esa autoridad ambiental, constatando que el predio objeto de licenciamiento *“se encuentra en la subzona de conservación ambiental”* /fl. 121 supra/, según dictados del Acuerdo 022 de 2000 (PBOT), artículos 96 y 27.
- ✚ Con base en el aludido informe técnico, la CAR inició actuación administrativa ambiental de carácter sancionatorio contra el señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN, por presunta infracción al art. 2.2.1.1.18.2 (numeral 1) del Decreto 1076/15.
- ✚ El 4 de noviembre de 2016, la Procuraduría accionante y la Oficina de Planeación del municipio demandado, llevaron a cabo visita de campo.
- ✚ El proyecto urbanístico identificado se desarrolla contra lo previsto en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sylvania (Acuerdo 022/00 emanado del Concejo Municipal) y contra el Acuerdo 016/98 proferido por la CAR, *“pues se ubica en una zona de protección para recuperación y dentro de un área periférica a un nacimiento de agua y una fuente hídrica, resultando por lo tanto jurídicamente inviable”* /fl. 122/.
- ✚ El MUNICIPIO, pese a que ha sido advertido de las irregularidades anotadas, no ha ejercido sus funciones para impedir la consolidación de la infracción a las normas ambientales y urbanísticas.

### 1.1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO /FLS. 123-131 C1/.

Invoca como transgredidos los derechos colectivos contenidos en los literales a), b), c) y m) del canon 4º de la Ley 472/98.

Acudiendo a lo expuesto por la Corte Constitucional en sentencia T-608 de 2011 y trasuntando distintos apartes de doctrina que estima pertinentes, expone la parte actora que el legislador, a fin de desarrollar los presupuestos constitucionales asociados a la protección del medio ambiente sano, expidió las Leyes 99/93 y 388/97. Seguidamente, distinguiendo la definición del principio de desarrollo sostenible y acudiendo a distintos preceptos de la última ley en mención, colige que las previsiones ambientales reguladas especialmente en el Decreto Ley 2811/74 junto con la mentada Ley 99, *“deben ser observadas por el ordenamiento del territorio buscando el uso adecuado del mismo, respetando las regulaciones nacionales y regionales sobre el uso del suelo y sobre protección de zonas de importancia ecológica (...)”* /fl. 125 infra/.

Anota que en el MUNICIPIO DE SILVANIA están prohibidos los usos urbanos y suburbanos, loteo y construcción de viviendas -entre otros- en las áreas periféricas a nacimientos y cauces de ríos o arroyos (100 metros a la redonda y no menos de 30

metros de ancho); y acudiendo a la Ley 1450/11 (art. 206), al Acuerdo 16/98 emitido por la CAR (art. 1º numeral 3), y al PBOI del Municipio de Silvania (Acuerdo 022/00, arts. 27, 46 y 96); concluye que *“el proyecto urbanístico denominado Agrupación de Vivienda Residencial Multifamiliar “Cristales del Bosque” (...) está invadiendo la rorida hidrica del nacimiento al parecer denominado “El Monserrate” y de la quebrada “El Pedregal” y de paso está afectando los recursos naturales que allí se encuentran , como también que la licencia de urbanismo que se otorgó para su desarrollo contrarió la normatividad urbanística y ambiental vigente”* /fl. 127 c1/.

## **1.2. CONTESTACIONES A LA DEMANDA.**

### **1.2.1. MUNICIPIO DE SILVANIA /FLS. 160-164 C1/.**

Aceptando integralmente lo descrito en los hechos 1º, 2º, 3º, 4º, 7º y 8º; arguye que el predio en cuestión no se halla dentro de una ‘zona de protección’ sino en ‘zona de conservación ambiental (CA), la cual permite desarrollo urbanístico’ /fl. 161 supra/. Por tanto, erige oposición a las súplicas formuladas, para lo cual formula las excepciones que intituló ‘IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN’, aduciendo que ya ha caducado la posibilidad de acudir a la jurisdicción contenciosa administrativa a fin de reclamar la nulidad del acto administrativo reseñado; ‘INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN DE DERECHOS POR PARTE DE LA ENTIDAD TERRITORIAL MUNICIPIO DE SILVANIA’, precisando que el predio en cuestión tiene dos clases de uso de suelo –(i) zona de conservación ambiental (CA) y (ii) subzona de desarrollo (DU1)–, a lo que añade que aquella zona CA no es de protección ni de recuperación ambiental, al paso que *“las zonas verdes tienen una (sic) área de 2282,41 mts 2 y el lote 2 que equivale a un área de 2.787.24, las mismas fueron dejadas de preservar el recurso hidrico que se encuentra afectivamente (sic) protegido”* /fl. 162 infra/. Por tanto, concluye, no conculcó derecho colectivo alguno al expedir la licencia de obra de urbanismo del predio ‘Cristales del Bosque’.

### **1.2.2. JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN /FLS. 188-194 C1/.**

Relata que la CAR ha confundido *“el hecho de que en subzona de conservación ambiental, con (sic), que es el término real que aparece en el PBOI de SILVANIA se permite urbanismo limitado. Existe una equivocación en cuanto a la determinación de la zona por parte de la CAR”* /fl. 189/.

Se opone a lo reseñado en el informe de la Corporación Autónoma vinculada al aludir que se trata desatinadamente de una zona de protección por recuperación, y apunta que la conexión de la licencia de urbanismo sí tuvo en cuenta el nacedero, *“pues se estableció una zona como lo indica el informe que está arborizada con árboles nativos, zona que está delimitada por una cerca y que comprende 2.700 m2 aproximados”* /ídem/.

De este modo se opone a las pretensiones de la parte actora, para lo cual formula las excepciones que intituló ‘EQUIVOCACION POR PARTE DE LA CAR REGIONAL SUMAPAZ Y DE LA PROCURADURÍA 27 DELEGADA PARA ASUNTOS JUDICIALES AMBIENTALES Y AGRARIOS EN LA DETERMINACION DE LA ZONA OCUPADA POR LA URBANIZACIÓN

CRISTALES DEL BOSQUE', esgrimiendo similares raciocinios de oposición a los ya expuestos; 'NO EXISTE RESOLUCIÓN DE FONDO PROFERIDA POR LA CAR RESPECTO DEL TRÁMITE ADMINISTRATIVO AMBIENTAL SEGUIDO CONTRA JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN'; 'POR PARTE DEL URBANIZADOR SE DEJO UNA ZONA DE AISLAMIENTO DEL NACEDERO QUE SUPERA LOS 30 METROS LINEALES JUNTO CON SU ENCERRAMIENTO DOTADA DE ÁRBOLES NATIVOS. LA ZONA EN TOTAL SUPERA LOS 2.700 M2'; 'LA URBANIZACIÓN CRISTALES DEL BOSQUE CUMPLIÓ A CABALIDAD CON TODAS LAS EXIGENCIAS LEGALES PARA OBTENER LA LICENCIA Y POR ENDE ADQUIRIÓ (SIC) UN DERECHO CON FUNDAMENTO EN EL ART. 2 DE LA CONSTITUCIÓN NACIONAL'; y 'EXISTEN EN EL PREDIO URBANIZACIÓN DEL BOSQUE OTRAS MUCHAS PERSONAS ADQUIRENTES DE LA PROPIEDAD DE BUENA FE QUE SE ESTÁN VIENDO AFECTADAS CON ESTE PROCESO, PUES NO SE ESTÁ (SIC) EXPIDIENDO LAS LICENCIAS DE CONSTRUCCIÓN'.

### **1.2.3. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA<sup>1</sup> /FLS. 291-293 c1/.**

Aceptando la totalidad de los hechos descritos en el libelo demandador, relata que en el marco del proceso administrativo sancionatorio adelantado contra el señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN, se dictó la Resolución N° 2283 del 31 de agosto de 2017, imponiendo sanción al infractor, decisión frente a la cual se surtía solicitud de revocatoria directa.

Formula las excepciones que denomina 'INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA A DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA CAR' y 'FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA'.

### **1.3. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.**

El 12 de junio de 2017 se llevó a cabo la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento (fls. 219-222 c.1), la cual se declaró fallida por falta de ánimo conciliatorio.

### **1.4. LA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA.**

Mediante proveído proferido el 24 de febrero de 2017 /fls. 47-58 c2/, se decretó medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la Resolución N° 2750 del 10 de julio de 2015, al tiempo que se ordenó al MUNICIPIO DE SILVANIA que provisionalmente se abstuviera de expedir permiso de venta para el proyecto 'Cristales del Bosque'.

Dicho proveído cobró firmeza el 3 de marzo de 2017 /v. fl. 58 ídem/.

---

<sup>1</sup> Si bien en constancia secretarial de fl. 290 se indicó que la aludida Corporación Autónoma había allegado contestación de manera extemporánea, encuentra el Juzgado que, al haberse notificado de la providencia que la vinculó el 25 de enero de 2018 /fls. 273-274 c1/, tenía hasta el 15 de marzo de 2018, considerando que el término para contestar la demanda (10 días) se surtía una vez fenecidos los 25 días de que trata el art. 199 del CPACA.

## **1.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.**

### **1.5.1. PARTE ACTORA /FLS. 384-390 c1/.**

Actuando en oportunidad, arguye que las pruebas recaudadas permiten colegir la vulneración de los derechos colectivos invocados, al tiempo que persiste la posibilidad que la afectación se reactive *"en caso que se permita el adelanto del proyecto urbanístico en cuestión"* /fl. 385/.

Destaca que las obras de urbanismo materia de la Resolución N° 2750/15 empezaron a ser ejecutadas en el año 2015, en proximidad a un nacimiento de agua y a la fuente hídrica 'El Pedregal', obras suspendidas en virtud de la medida cautelar decretada.

Insiste que el referido acto administrativo desconoció tanto la normativa relativa al ordenamiento territorial del municipio, como las disposiciones que regulan el temario ambiental, para lo cual itera ratiocinios ya expuestos en el libelo demandador, precisando que en las zonas de conservación ambiental definidas dentro del área de ronda de fuentes hídricas, están prohibidos los usos restringidos, a lo que añade que *"incluso no estando en zona de ronda hídrica el proyecto urbanístico, en áreas de conservación ambiental solo se permite la residencia unifamiliar con específicas características de construcción y respetando índices de ocupación y construcción, que se pueden apreciar en el artículo 96 del Acuerdo [22 de 2000]; requiriendo, adicionalmente, aspecto en el cual se hace énfasis, la autorización de la autoridad ambiental (agréguese, que a pesar de que la norma menciona como requisito la licencia ambiental, hoy en día ésta no se exige, pero sí la viabilidad de la autoridad ambiental, por tratarse de zonas de especial importancia ambiental). Dicha autorización no ha sido otorgada por la CAR"* /fl. 386 c1/.

Refiere que la administración de las áreas forestales protectoras corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales; en tal sentido, la continuidad del multicitado proyecto urbanístico implicaría desconocer normativa ambiental que *"es superior a cualquier norma de contenido urbanístico o de ordenamiento territorial tal como lo establece el artículo 10 de la ley 388 de 1997, adicional a la afectación de los recursos naturales que supone el establecimiento de viviendas cercanas a cuerpos de agua"* /fl. 387 c1/.

En este orden, citando el Decreto Ley 2811/74 (art. 83 literal d), la Ley 99/93 y el Decreto 1076/15; insiste que la única manera de proseguir el desarrollo urbanístico es acreditar que no se efectuaría en zona de protección ni rondan cuerpos de agua, situación que no ocurrió en el presente caso. En consecuencia, solicita se acceda a lo deprecado, ejerciéndose la facultad extra petita.

### **1.5.2. PARTE DEMANDADA (MUNICIPIO DE SILVANIA) /FLS. 392-395 c1/.**

Considera que la Procuraduría actora incurre en yerro al confundir la finalidad del medio de control desplegado, al pretender responsabilidad propia de otro mecanismo judicial y al deprecar el inicio de un trámite de revocatoria directa de un acto particular.

Recalca que la autoridad ambiental, en su momento, no presentó objeciones a las delimitaciones establecidas para el centro poblado de Subia, *“según el cual, el predio objeto de la licencia expedida (2750 de 2015), tiene establecido u uso de suelo principal como de DESARROLLO URBANÍSTICO –DU1- el cual permite desarrollar vivienda unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar o conjunto de agrupaciones, en el cual las áreas y frentes mínimos de los lotes para vivienda unifamiliar es de 72 M2 en medidas de 6x12m., con lo cual se evidencia que, la Licencia otorgada, se enmarca dentro de los parámetros establecidos en el PBOT, no constituyendo vulneración alguna”* /fl. 393 infra/.

Culmina su exposición indicando que el sector donde se encuentra el predio materia de análisis en el *sub lite*, ha presentado desarrollo en los últimos cincuenta años. En este orden, solicita sean denegadas las súplicas de la parte accionante.

\*\*\*

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

## 2. CONSIDERACIONES

Pide la parte actora se protejan los derechos colectivos *(i)* al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; *(ii)* a la moralidad administrativa; *(iii)* a la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y *(iv)* la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. En consecuencia, solicita se ordene al MUNICIPIO DE SILLVANIA llevar a cabo el trámite de revocatoria directa de la Resolución N° 2750 del 20 de julio de 2015, o en su defecto, promover el medio de control de nulidad (lesividad) correspondiente, y se ordene la suspensión de los efectos de la aludida declaración administrativa, con la cual se confirió licencia de urbanismo al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN.

### 2.1. PROBLEMA JURÍDICO.

En este orden, atendiendo a las tesis adoptadas por cada uno de los extremos del proceso, reseñadas en el acápite de antecedentes de esta sentencia, y en virtud de lo pretendido por la parte actora, el problema jurídico a dilucidar en el presente asunto se contrae a los siguientes interrogantes,

- *¿Se encuentran en estado de amenaza o transgresión los derechos colectivos invocados, o alguno de ellos, con ocasión de la licencia de urbanismo conferida al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN? En caso afirmativo,*

- *¿Es procedente suspender los efectos de la licencia en mención?*

En este orden, a fin de dar solución al interrogante planteado, el Juzgado desarrollará su argumento central con base en el marco normativo y jurisprudencial asociado al temario objeto de litigio, y las probanzas que reposan en el plenario.

- **Cuestión previa. Coadyuvancia.**

Durante el trámite procesal, el señor JOSÉ LUIS GONZÁLEZ ROJAS deprecó su vinculación al proceso, atendiendo a que es propietario de uno de los lotes que hacen parte del proyecto urbanístico 'Cristales del Bosque' y aduciendo ser afectado por cuanto el municipio no le concedió permiso para construir /fl. 258 c1/. Para el efecto, aportó copia de la escritura pública N° 656 del 19 de agosto de 2017 /fls. 259-262 c1/, contentiva del contrato de compraventa que celebró con el señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN en relación con el inmueble identificado con el número de matrícula inmobiliaria 157-132059, ubicado en el "LOTE UNO (1) MANZANA "C" - MULTIFAMILIAR CRISTALES DEL BOSQUE" /fl. 259/.

Luego de ello, el 11 de octubre último, el señor GONZÁLEZ ROJAS allegó memorial deprecando le fuera permitido aportar informe técnico, previa concesión de un tiempo prudencial para aportar ese informe. Asimismo, solicitó la práctica de una inspección ocular /fl. 336 c1/.

Al respecto, sea lo primero en indicar que si bien con antelación no se emitió ninguna providencia reconociendo expresamente la condición de coadyuvante del señor JOSÉ LUIS GONZÁLEZ ROJAS, evidencia el Juzgado que **ha sido procedente su intervención en esa calidad al tenor del artículo 24 de la Ley 472/98 en concordancia con el precepto 71 del CGP –en tanto coadyuva a la parte interviniente por pasiva-**. De otra parte, en relación con el planteamiento de las pruebas reseñadas, debe decirse que no ameritaba pronunciamiento alguno por parte de este Despacho, como quiera que la etapa probatoria ya se había abierto con antelación, esto fue, a través de auto del 10 de septiembre de 2018 /fls. 322 fte y vto/, data para la cual ese tercero no había formulado solicitud de prueba alguna, al paso que tampoco perfiló oposición alguna contra ese proveído, ni contra el auto que corrió traslado para alegar, período que tampoco fue aprovechado por el tercero interviniente.

Finalmente, es útil rememorar que si bien la parte demandada refirió que habían otros propietarios en el sector /v. fl. 192 infra/, no menos lo es que esta actuación constitucional fue debidamente divulgada por medio masivo de comunicación /ver fl. 159 c1/, habiendo comparecido uno de ellos en calidad de coadyuvante, como ya se anotó, situación que permite colegir el debido trámite surtido, tal y como en analogo entendimiento lo asumió el Honorable Consejo de Estado<sup>2</sup> en un caso de ribetes similares al que es objeto de examen por esta célula judicial.

---

<sup>2</sup> El Consejo de Estado, Sección Primera. (Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno), en sentencia emitida el 19 de agosto de 2010, Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP). resaltó la idoneidad de la difusión de la existencia de la acción como mecanismo válido para permitir participar a todo aquel que se considere interesado en las resultados del proceso: "...De otra parte, en cuanto al motivo de

## 2.2.PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL.

### 2.2.1. NATURALEZA, FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES.

La acción popular fue instituida en el artículo 88 inciso 1º de la Constitución Política en los siguientes términos:

*“La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella...”*

Dicho precepto constitucional fue desarrollado por la Ley 472 de 1998, disponiendo en su artículo 2º inciso 2º respecto a las acciones populares que:

*“... [S]e ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.”* (Subrayas del Despacho).

Aunado a lo anterior, el artículo 4º de la misma ley enlista de manera enunciativa los derechos colectivos, hallándose en dicho catálogo los invocados por la parte actora –literales a), b), c) y m)–.

Finalmente, la acción aquí instaurada procede contra toda acción u omisión de las autoridades o de los particulares que vulneren o amenacen transgredir los derechos e intereses colectivos (art. 9º *ibidem*), pudiéndose instaurar la demanda en el tiempo que subsista la amenaza o el peligro de tales derechos o intereses (art. 11 *idem*), bien a iniciativa de las personas naturales o jurídicas, o de las organizaciones, entidades o autoridades a que alude el precepto 12 de la citada Ley 472/98.

### 2.2.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS.

#### 2.2.2.1. GOCE DE UN AMBIENTE SANO - EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES.

El artículo 79 de la Carta Política, que conforma el ‘CAPÍTULO III’ relativo a ‘LOS

---

*inconformidad de la apelante, relacionado con la falta de vinculación en debida forma de los habitantes de la Urbanización La Ronda, la Sala señala que tal situación fue objeto de pronunciamiento tanto por el Tribunal de Instancia como por esta Corporación en providencia proferida el 26 de septiembre de 2006 (fls. 306 a 309, 327 a 329), que en lo que nos interesa se decidió: // “En este orden de ideas, como quiera que los planteamientos expuestos por los peticionarios no corresponden a los supuestos fácticos previstos en el numeral 9º del artículo 140 del C.P.C. pues se predica la vulneración al debido proceso, al no haberseles dado la oportunidad de intervenir en el proceso, en consecuencia no resulta procedente la nulidad deprecada, máxime cuando en el auto admisorio se ordenó que por un medio masivo de comunicación informásele a los habitantes del municipio de Floridablanca el inicio de la presente acción, tal y como lo dispone el artículo 21 inciso final de la Ley 472 de 1998, orden que se cumplió y obra a folio 137 del diligenciamiento, permitiendo así a la comunidad se enterará del inicio de la acción y quien tuviese intereses de intervenir en el proceso, por tanto no existiendo vulneración alguna al debido proceso”... /Se subraya/.*



DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE', consagra en su primer inciso que "Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo".

El Honorable Consejo de Estado ha expuesto<sup>3</sup> sobre este derecho constitucional:

*"... Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo<sup>4</sup>..."*

Y en reciente oportunidad<sup>5</sup> apuntó el Alto Tribunal:

*"... La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, "[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]"<sup>6</sup>.*

*Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972); (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009.*

*Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos,*

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente: Germán Rodríguez Villanizar, Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación: 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP).

<sup>4</sup> Cita de cita: Corte Constitucional, Sentencia T-046 de 1999.

<sup>5</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018). Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP).

<sup>6</sup> Cita de cita: Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales..." /Se subraya/.

Se evidencia entonces que el derecho al ambiente sano no solo predica su carácter colectivo por así consagrarlo la Carta Política, sino por cuanto los instrumentos jurídicos internacionales, al unísono, lo reconocen como un derecho humano que, por supuesto, trasciende incluso a las generaciones próximas a fin de preservar su dignidad en concomitancia con la integridad del ecosistema.

De otra parte, en relación con el equilibrio ecológico y el uso racional de los recursos naturales, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>7</sup> ha expuesto:

"(...)

75. Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional<sup>8</sup> ha denominado la "Constitución Ecológica", esto es, el conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.

76. Sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

77. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas i) como un derecho de las personas, ii) un servicio público y, iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 08001-23-33-001-2014-00656-01(AP).

<sup>8</sup> Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

*particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social. (...)* /Se Subraya/.

Es así como la jurisprudencia parcialmente reproducida, al paso de distinguir claramente los cánones supralegales que marcan una clara tendencia a la salvaguarda del medio ambiente y de los ecosistemas, respalda la relevancia que para nuestro ordenamiento constitucional representa ese bien jurídico, corolario de haber sido instituido como un derecho de la colectividad para su goce y, correlativamente, como un deber tanto del Estado como de la comunidad para su preservación.

#### 2.2.2.2. MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Sobre el mentado derecho ha expuesto el Consejo de Estado que *“no todo comportamiento injusto o ilegal puede tacharse de inmoral, por cuanto, este último concepto supone, específicamente, una distorsión maliciosa en el comportamiento del funcionario o del particular que cumple funciones públicas; ánimo subjetivo torticero y malicioso que implica el desconocimiento de los postulados constitucionales y legales que informan el recto y adecuado ejercicio de las funciones estatales”*<sup>9</sup>. Adicionalmente, el Alto Tribunal, en diferentes providencias, ha determinado las características<sup>10</sup> de este derecho colectivo: *“a) Es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador y aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación. c) De ordinario, la violación de este derecho colectivo implica vulneración de otros derechos de la misma naturaleza”*.

El hecho de conculcar el derecho colectivo a la moralidad administrativa implica la configuración de dos elementos, a saber: *“...i) que la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, o la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones, y ii) que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto”*.

En ulterior oportunidad<sup>11</sup> y en punto al concepto de moralidad administrativa, el Consejo de Estado convalidó el argumento ampliamente desarrollado en la sentencia emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo<sup>12</sup>, el cual, dada su importancia jurídica, pasa a trasuntarse:

---

<sup>9</sup> Consejo de Estado Sección Tercera, Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación 2001-00509, de 21 de febrero de 2007.

<sup>10</sup> i) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia del 12 de octubre de 2006, C.P. Ruth Stella Correa Palacio, Rad. 2004-857; ii) Sección Primera del Consejo de Estado, Consejero Ponente Camilo Arciniegas Andrade, radicación 19001-23-31-000-2004-01837-01 de 9 de agosto de 2007.

<sup>11</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2017, Rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01/AP, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

<sup>12</sup> Cita de citá: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero, Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015, EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01, Acción Popular – Revisión Eventual, Actor: Fernando Torres y Otro.

*"[...] Toda la jurisprudencia del Consejo de Estado preciamente trascrita ha sido coherente en el propósito por aproximarse al concepto de moralidad administrativa como derecho colectivo (...).*

*En este sentido y dada la textura abierta de la consagración constitucional y legal es claro que no se puede pretender una definición exacta de moralidad administrativa, pues ello además de ser una labor compleja en cuanto tendría que abarcar de manera rigurosa los supuestos de conducta humana atentatorios de este derecho, con el peligro de que escape a esa definición alguno en especial, es difícil conceptualizar jurídicamente un aspecto del comportamiento humano que es guiado por un entorno axiológico tan amplio, como tan amplio es el concepto de "moral".*

*Sin embargo, esta construcción conceptual elaborada en gran parte y de manera analítica, detallada y coherente, permite hablar del derecho colectivo a la moralidad administrativa desde las siguientes temáticas, las cuales se presentan con el ánimo de efectuar una consolidación conceptual y de esta manera cumplir con el propósito del mecanismo excepcional de revisión. La aproximación a la conceptualización del derecho colectivo en estudio esta en consonancia con la preocupación de que la determinación de su transgresión no puede depender de la idea subjetiva de quien califica la actuación, en la medida en que se está frente a un concepto jurídico indeterminado.*

*En efecto, sobre el papel del juez al analizar el concepto de moralidad administrativa, es importante que la determinación de su vulneración, o no, no dependa de la concepción subjetiva de quien deba decidir, sino que debe estar relacionada con la intención o propósito que influye el acto frente a la finalidad de la ley. En esa dirección y para la comprensión del motivo del actuar del funcionario, sirven como parámetros la desviación de poder; el favorecimiento de intereses particulares alejados de los principios que fundamentan la función administrativa; la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo sustento legal; la conducta antijurídica o dolosa, en el entendido de que el servidor tiene la intención manifiesta y deliberada de vulnerar el mandato legal que rige su función. Se trata entonces de una concepción finalista de la función administrativa, siempre reglada y de la que siempre se espera esté al servicio del interés general y para el cumplimiento de los fines del Estado. (...)*

*2.2. Constituyen elementos esenciales para la configuración de la moralidad administrativa, desde el punto de vista de derecho colectivo amparable a través de la acción popular:*

*2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.*

*(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.*

Esta conexión "moralidad - legalidad" no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación "no se puede colectivizar toda transgresión a la ley". Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión. Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa. (...)

### **2.2.2. Elemento subjetivo**

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular..."

(Todas las subrayas son del juzgado).

De los apartados jurisprudenciales reproducidos se colige en síntesis que la transgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa, no exige únicamente el actuar desprovisto de legalidad (elemento objetivo), sino que, además, es menester determinar que el proceder de la administración a través de sus servidores, se vislumbre inmoral en tanto con su obrar se hubiere apartado del deber constitucional y legal encauzado a salvaguardar el interés general, a cambio de solventar sus propios intereses o los de un tercero (elemento subjetivo), situación

que se materializa con comportamientos palmariamente segregables de los principios de la función administrativa.

**2.2.2.3. REALIZACIÓN DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIDICAS, DE MANERA ORDENADA, Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES.**

Sobre el derecho colectivo en mención, ha expuesto el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo<sup>13</sup>:

*“... De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo”<sup>14</sup>. Se entiende así que esta Sala haya manifestado que “la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo”<sup>15</sup>. La importancia para la colectividad de los bienes jurídicos que ampara este conjunto normativo explica esta posición. En últimas, como se puede abstraer de una lectura sistemática de las distintas normas que integran este sector del ordenamiento, de ellas depende tanto el respeto y materialización del principio de la función social y ecológica de la propiedad, como la protección de los ecosistemas, del espacio público y del patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico de la comunidad; lo mismo que la garantía de una regulación de los usos del suelo que asegure la realización de la infraestructura, las viviendas, los equipamientos y servicios necesarios para procurar una calidad de vida adecuada a la colectividad e impulsar un desarrollo económico sostenible. El crecimiento ordenado de la urbe, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la prevención de riesgos y desastres y la conservación de los suelos con vocación agrícola son también, entre otros, objetivos que persigue esta legislación.*

*La consideración de esta constelación resulta relevante por cuanto permite acotar el ámbito del derecho colectivo establecido por el artículo 4 literal m) de la Ley 472 de 1998. Pese a su notoria amplitud, sus fronteras deben ser acotadas; so pena de caer en la vacuidad conceptual o en una indeterminación que solo puede restar fuerza y consistencia a este importante derecho. De aquí que no cualquier*

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP).

<sup>14</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901, C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

<sup>15</sup> Cita de cita: Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Rad. No. 17001 2331 000 2004 01492 01, C.P., Rafael Ostau de Lafont Planeta.

actuación que presente alguna relación con un bien inmueble o que tenga lugar en el espacio urbano o rural que disciplinan las normas urbanísticas pueda calificarse como atentatoria del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; será indispensable, para que se configure una transgresión susceptible de amparo por el juez de acción popular, que de la acción u omisión imputada se derive la vulneración o amenaza de alguno de los bienes jurídicos tutelados con su consagración.

(...)

[E]l solo hecho de aludir la reclamación y sus pretensiones a un inmueble no hace procedente llevar automáticamente la reclamación al plano del derecho proclamado por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Es preciso, para ello, que los hechos que sirven de base a la demanda tengan la virtualidad de afectar o amenazar el ámbito protegido por este derecho. Así las cosas, solo en aquellos eventos en los cuales se esté frente a una conducta capaz de incidir negativamente sobre los distintos bienes jurídicos tutelados por la legislación urbanística se estará frente a una conducta susceptible de ser enjuiciada a la luz de este derecho. Ello supondrá, en la generalidad de los casos, el desconocimiento del bloque normativo que integran los diferentes preceptos constitucionales, legales y reglamentarios de distinto rango y procedencia (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal) y de diverso contenido (urbanístico, ambiental, agrario, prevención de riesgos, patrimonio histórico cultural, etc.) que rige la materia urbanística; entendida ésta como aquella relacionada con la ordenación y desarrollo de la ciudad, que se concreta en una multiplicidad de normas de regulación de usos del suelo, espacios públicos y propiedad urbana, así como en numerosas formas de intervención sobre el territorio municipal llevadas a cabo en aras de materializar el interés común y asegurar su prevalencia sobre el interés particular..." /Destacado es del Juzgado/.

Atendiendo a la cita jurisprudencial reproducida, se colige que el derecho colectivo analizado, no se transgrede o ubica en escenario latente de conculcación por el solo hecho de formularse pretensiones sobre un inmueble o varios; para ello, es necesario acreditar que la conducta desplegada por la parte demandada, desatienda el marco normativo que rija el temario urbanístico, este es, el asociado al desarrollo y orden del asentamiento urbano en materia de usos de suelo, espacio público, etc., por cuya virtud se prevalece el interés general sobre el particular.

El Alto Tribunal, en reciente oportunidad<sup>16</sup> y con respaldo en pronunciamientos anteriores, destacó sobre el mentado derecho colectivo:

*"... Frente al derecho colectivo la Sección Tercera de esta Corporación ha*

---

<sup>16</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2018, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Radicación número: 63001-23-31-000-2010-00222-02(AP).

señalado su alcance en los siguientes términos:

*"[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española<sup>17</sup>, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conciene a las necesidades de la vida humana.*

*Por consiguiente, el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos:*

- **Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.).**
- *Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.*
- *Respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio (art. 95 numeral 1 C.P.).*
- *Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible (art. 3º ley 388 de 1997).*
- *El acatamiento a la ley orgánica de ordenamiento territorial – aún no expedida por el Congreso de la República - y los planes de ordenamiento territorial que expidan las diferentes entidades territoriales del país (art. 288 C.P.).*
- *Planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político – administrativas – de organización física- contenidas en los mismos (art. 5º ley 388 de 1997).*
- *Cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros.*

*Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en*

---

<sup>17</sup> Cita de cita: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima primera edición.



*una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población [...]”<sup>18</sup>*

/Resaltado es de la cita. Subrayas se adicionan/.

### 2.2.3. CARGA DE LA PRUEBA.

A la luz de lo previsto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, corresponde al actor popular la carga de la prueba de los hechos que alega como constitutivos de la supuesta vulneración de los derechos e intereses colectivos, lo que se traduce en demostrar la eventualidad del daño o probar la puesta en peligro por parte de las acciones u omisiones del entidad pública o del particular, siendo entonces inadmisibles presentar ante la jurisdicción contenciosa administrativa demandas basadas en apreciaciones de carácter subjetivo o situaciones sin respaldo probatorio alguno, tal como lo puntualizó el Consejo de Estado en el siguiente apartado:

*“La Sala considera importante anotar, que la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba”<sup>19</sup>.*

Y en ulterior oportunidad ratificó el Alto Tribunal:

*“...En esta oportunidad la Sala debe reiterar, una vez más, la obligación que tiene el actor de probar de manera idónea los supuestos de hechos que originan su acción.*

*En efecto, a la luz del artículo 30 de la Ley 472 de 1998, le corresponde al demandante acreditar y probar los hechos, acciones y omisiones que en su criterio, constituyen la amenaza o la trasgresión de los derechos e intereses colectivos invocados.*

*En ese sentido, se entiende que el actor popular no debe limitarse a señalar la presunta vulneración de derechos e intereses colectivos con la enunciación de determinados hechos, mucho menos si son hipotéticos, pues está a su cargo demostrar los supuestos fácticos indicados en la demanda (...)*

<sup>18</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alir Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

<sup>19</sup> Consejo de Estado, A.P. 01499 de fecha 07 de mayo de 2005. Radicado – proceso: 25000-23-25-000-2003-01499-01 M.P.: Germán Rodríguez Villanizar.

*Empero, de acuerdo con esa misma norma, dicha regla es atenuada tratándose de situaciones en las que por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, evento en el cual el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito; además, en el caso de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.<sup>20</sup>*

*No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca...<sup>21</sup>.*

## **2.3.PREMISA FÁCTICA. CASO CONCRETO.**

### **2.3.1. LO DEMOSTRADO.**

**2.3.1.1.** El 25 de junio de 2015, el Jefe de Planeación del MUNICIPIO DE SILVANIA certificó que el predio distinguido con N° catastral 03-00-0026-0001-000 y matrícula inmobiliaria N° 157-131591 “localizado en el LOTE ENGLOBE del Centro Poblado de Subia, zona de expansión urbana, dentro del municipio de Silvania”, cuenta con los siguientes usos, conforme al Acuerdo 022 de 2000 (Plan Básico de Ordenamiento Territorial)<sup>22</sup>:

- SUBZONA DE DESARROLLO (DU1): a) USO PRINCIPAL: residencial (...) b) USO COMPATIBLE: recreativo del grupo 1, institucional del grupo 1; c) USO RESTRINGIDO: Institucional grupo 2, Comercial grupo 1; d) USO PROHIBIDO: Industrial, usos comerciales grupo 2, 3 y 4 /v. fl. 75 c1/.

Lo recién referenciado en cabal coincidencia con lo plasmado en la certificación de fecha 13 de marzo de 2017, proferida por la misma autoridad municipal /fl. 179 c1/, debiéndose también señalar que, según certificación de esta última data, el mentado predio también cuenta con el ‘USO DE SUELO (C.A) CONSERVACIÓN AMBIENTAL’, de conformidad con el canon 79 del Acuerdo 022/00 /v. fl. 180 c1/.

**2.3.1.2.** Mediante la Resolución N° 2750 del 10 de julio de 2015, el MUNICIPIO DE SILVANIA – Planeación Municipal – otorgó al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN la licencia de urbanismo para el proyecto ‘AGRUPACIÓN DE VIVIENDA RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR “CRISTALES DEL BOSQUE”’, predio ubicado en ‘EL LOTE DE ENGLOBE DEL CENTRO POBLADO DE SUBIA, zona urbana del Municipio de Silvana, Cundinamarca, distinguido con el número catastral 03-00-0026-0001-000 y con matrícula

<sup>20</sup> Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Primera, Exp. A.P. 2004-00184.

<sup>21</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de abril de 2011. Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

<sup>22</sup> Para consultar su contenido, ver: <http://cdim.esap.edu.co/BancoConocimiento/S/silvania-cundinamarca-phot-2000/silvania-cundinamarca-phot-2000.asp>

*inmobiliaria No 157-131591*'. Asimismo se previó que las obras de urbanismo debían ejecutarse garantizando la salubridad de las personas, la estabilización de los terrenos, edificaciones y demás elementos que constituyen el espacio público, ciñéndose a los planos presentados a la Oficina de Planeación; finalmente, se indicó que la aludida resolución regía desde la data de su expedición, con vigencia por 24 meses, prorrogables por otro término igual /fls. 13-16 o fls. 340-343 c1/, decisión administrativa que cobró firmeza el 18 de julio de 2015 /fl. 20 o 344 ídem/.

No se hizo salvedad alguna en relación con algún afluente hídrico que recorriera la zona, ni tampoco aludió a algún nacimiento de agua que de un modo u otro limitare o contrajere el desarrollo urbanístico.

**2.3.1.3.** El 18 de julio de 2015, el Jefe de Planeación Municipal de Silvania certificó permiso de ventas al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN, en relación con el predio identificado con número de matrícula inmobiliaria 157-131591<sup>23</sup> /fls. 17-19 c1/. Sin embargo, debe resaltarse que mediante Oficio del 20 de mayo de 2016, el Jefe de Planeación de la misma municipalidad indicó al señor VARGAS que no podía expedir el certificado de premiso de ventas para el proyecto 'CRISTALES DEL BOSQUE' del predio 'LOTE ENGLOBE' en tanto *"esos predios se encuentran en revisión por parte de la oficina de la Procuradora (sic) Ambiental y de la oficina de la CAR, y hasta tanto no sea aclarado el desarrollo para la construcción de estos predios por parte de éstas entidades será suspendido todo documento y toda clase de actividad (...)"* /fl. 44 c1/.

Además, según certificación de fecha 20 de enero de 2017 emanada de la misma autoridad municipal, el permiso de ventas emitido el 18 de julio de 2015 ha vencido /fl. 378 c1/.

**2.3.1.4.** El 30 de diciembre de 2015, tres ciudadanos solicitaron a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL realizar visita de inspección urgente al predio 'El Monserrate', corolario de las intervenciones con maquinaria pesada realizadas por JOSÉ VARGAS y Humberto Medina para el desarrollo de una urbanización en la zona /fl. 45 c1/. Dicha visita tuvo lugar el 27 de enero de 2016 /v. fl. 46 ídem/.

**2.3.1.5.** El 1º de febrero de 2016 se elaboró el *"Informe Técnico de Seguimiento a las Determinantes Ambientales y los Asuntos Concertados con la CAR dentro de los Instrumentos de Ordenamiento y Gestión del Territorio N° 002"*, relacionado con la visita realizada el 27 de enero de ese año al predio 'Monserrate Lote 5B, Vereda Subia, Municipio de Silvania'.

De dicho informe se trasuntan, dada su importancia, los siguientes apartes:

*"A la llegada al lugar, se aprecia en el predio un desarrollo de obras de urbanismo, las cuales consisten en apertura de vías, conformación de sardineles, construcción de redes de alcantarillado y alumbrado público (...)"*

---

<sup>23</sup> El Certificado de tradición de ese bien obra de fls. 39 a 40 c1.

(...)

Al realizar una inspección por el predio se puede establecer en el punto referenciado con las coordenadas E: 965927, N: 986228, altura aproximada 2043 m.s.n.m. la presencia de un afloramiento de agua (foto 4)<sup>24</sup>, de importantes características el cual se encuentra protegido por especies nativas como lo son bore, sauce, granizo, cordoncillo, entre otras, del cual se derivan aproximadamente 14 mangueras, para distribuir el agua a predios particulares de la zona (Foto 5)<sup>25</sup> (...)

(...)

Continuando con el recorrido se puede apreciar el avance de las obras de urbanismo, que amenazan con su proximidad (no mayor a 20 metros), el nacimiento de agua encontrado en el predio (foto 6)<sup>26</sup>.

(...)

Hacia el centro del predio se observa la conformación de una depresión natural, sin embargo el día de la visita no se evidenció presencia de aguas, por lo tanto al consultar la cartografía del PBOT del municipio de Silvania se pudo establecer que esta depresión natural corresponde a la fuente hídrica denominada quebrada "El Pedregal".

(...)

#### IV. CONCLUSIONES TÉCNICAS

El municipio de Silvania adopto (sic) su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, mediante el Acuerdo 02 del 31 de octubre de 2000, el cual tiene como fin desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio, orientar y administrar su desarrollo físico y la correcta utilización del suelo (...)

(...)

Revisada la información se puede establecer que el predio objeto de licenciamiento y donde se ejecutan las obras de urbanismo, se encuentra en la subzona de conservación ambiental (...)

(...)

[El predio donde se desarrolla el proyecto urbanístico se encuentra en la zona de protección ambiental (...)]

(...)

Revisada la información contenida en el plano de clasificación general del territorio y teniendo en cuenta el artículo 22 del PBOT municipal, el predio objeto de licenciamiento se encuentra en la zona de protección por recuperación.

- Al momento de la visita se evidenciaron en el predio, elementos naturales que no fueron tenidos en cuenta en el proceso de licenciamiento, como lo son el nacedero y la Quebrada El Pedregal;

<sup>24</sup> V. fl. 48 vto supra ci.

<sup>25</sup> V. fl. 48 vto supra ci.

<sup>26</sup> Ídem.

los cuales requieren condiciones específicas de protección y conservación y que son determinantes ambientales definidas en el artículo 3, numeral 2 del Acuerdo 016 de 1998 (...)

(...)

Por lo anterior, el principal factor de deterioro ambiental presente en el predio es la ocupación, invasión y afectación de las rondas del nacedero y de la fuente hídrica denominada quebrada “El Pedregal”. (...)

#### V. RECOMENDACIONES Y OBLIGACIONES:

(...)

*Advertir al propietario del predio (Señor Jose Vargas), a fin de realizar suspensión inmediata de las obras de urbanismo adelantadas en el predio “El Monserrate”, teniendo en cuenta que se encuentra en una zona de conservación ambiental, donde se localiza un nacimiento de agua y el discurrimiento de la fuente hídrica denominada quebrada El Pedregal, lo cual fue evidenciado en la visita técnica y corroborado en lo establecido en el Acuerdo 022 de 2000 (actual PBOT del municipio de Silvania). (...)*” /fls. 47-51 c1. Negrillas y subrayas no son originales/.

**2.3.1.6.** El 4 de noviembre de 2016 se elaboró acta asociada a la visita que la parte actora, autoridades de la CAR y el Secretario de Planeación del Municipio, realizaron al terreno donde se desarrollaban dos proyectos urbanísticos. Uno de ellos, el denominado ‘Cristales del Bosque’, indicándose que en el predio contiguo a este último se observaron actividades constructivas, “como lo son excavaciones y cimentación, sobre la franja de protección de la fuente hídrica que discurre por el predio, según lo informado en la visita para la construcción de una casa modelo para el proyecto (...)” /fls. 115-117 c1/.

**2.3.1.7.** El 13 de diciembre de 2016, el Jefe de Planeación del municipio demandado, indico a la CAR, respecto a la licencia de urbanismo del proyecto ‘CRISTALES DEL BOSQUE’, lo siguiente /fls. 379-380 c.ppal/:

- El predio se encuentra en dos usos de suelo: (i) CA (parte posterior del lote) y (ii) DU1 (parte anterior del lote).
- CA alude a la zona de recuperación de sectores suburbanos caracterizados por áreas de valor ambiental. Según diseño del proyecto, únicamente 8 viviendas de tipo liviano se desarrollarían, conservándose así el área de cesión para protección de cuerpos hídricos que allí existen.
- DU1 se refiere a áreas en futuro desarrollo por su potencial. Justamente sobre ese segmento del predio se desarrollarían los demás predios de la urbanización, “donde se observa en el diseño urbanístico que se conserva el área para protección de cuerpos hídricos que allí se encuentran” /fl. 380 c1/.

**2.3.1.8.** El 31 de agosto de 2017, la CAR emitió la Resolución N° 2283 declarando al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN responsable ambiental,

por infracción a los literales a) y b) del canon 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076/15. De esta manera, al paso de imponerle una multa, ordenó al citado codemandado la implementación de las siguientes acciones: (i) restituir la zona de la quebrada 'El Pedregal' y del nacimiento de aguas, ubicados al interior del predio 'LOTE ENGLOBE MULTIFAMILIAR CRISTALES DEL BOSQUE', (ii) sembrar 300 árboles nativos en la cuenca de la quebrada 'El Pedregal' y del nacimiento de aguas, y (iii) realizar labores culturales necesarias para garantizar la vida y el desarrollo de las especies sembradas /fls. 276-286 o 300-320 c.ppal/.

Es de precisar que la aludida Resolución N° 2283/17 se encuentra en firme, según informe arribado por el Director Regional de la CAR el 1º de octubre último /v. fl. 333-334 c1/.

### 2.3.2. ANÁLISIS DEL DESPACHO Y CONCLUSIÓN.

Conforme al material probatorio recaudado, es diáfano que sobre el inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria N° 157-131591, del vinculado JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN, versó la licencia de urbanismo a fin de llevar a cabo el proyecto 'AGRUPACIÓN DE VIVIENDA RESIDENCIAL MULTIFAMILIAR "CRISTALES DEL BOSQUE"', licencia otorgada a través de la decisión administrativa emitida el 10 de julio 2015. Se evidenció que ese predio, ubicado en el 'lote englobe' del centro poblado de Subia (Silvania), contaba con los usos de suelo (i) 'SUBZONA DE DESARROLLO DU1' y (ii) 'CONSERVACIÓN AMBIENTAL CA', según previsión del Acuerdo 022/00 (PBOT del municipio). Por manera, tal y como lo precisó el Jefe de Planeación Municipal, en la parte anterior del predio versaba el primer uso de suelo mencionado, mientras que en la parte posterior del lote, el segundo, reconociendo que incluso que sobre la SUBZONA DE DESARROLLO DU1 cruza el afluente, en tanto sostuvo que el diseño urbanístico de ese segmento preservaría el área para proteger los cuerpos hídricos /ver numeral 2.3.1.7/.

Según el mentado PBOT (art. 95), el uso de 'SUBZONA DE DESARROLLO DU1' (componente urbano)<sup>27</sup> implica que el área es de futuro desarrollo; en consecuencia, su uso principal es 'Residencial como vivienda unifamiliar, bifamiliar, multifamiliar o de conjunto o en agrupaciones' /Se subraya/. Entretanto, el uso de 'CONSERVACIÓN AMBIENTAL CA', conforme al artículo 96 del mentado PBOT, es del siguiente tenor:

#### "ZONA CONSERVACIÓN AMBIENTAL (C.A.)

*ARTÍCULO 96: Las denominadas zonas de conservación su objeto es la recuperación de sectores urbanos caracterizados por áreas de valor ambiental.*

- a. USO PRINCIPAL: Conservación y protección.
- b. USO COMPATIBLE: Ecoturismo.
- c. USO RESTRINGIDO: Residencial unifamiliar, Recreacional del grupo 1 Institucional del grupo 1.

<sup>27</sup> En este punto debe resaltarse que jamás fue objeto de litigio el hecho que el mentado proyecto 'CRISTALES DEL BOSQUE' pretendía ser desarrollado en zona urbana del municipio de Silvania, aspecto fáctico distinguido en la Resolución N° 2750/15.

d. USO PROHIBIDO: Industrial en todos los grupos, Comercial grupo 2, 3 y 4, y demás usos.

PARÁGRAFO 1: Las zonas de conservación ambiental (CA) que se encuentran definidas dentro de rondas de quebradas y el río chocho, las actividades socioeconómicas que se encuentran en el uso restringido son prohibidas.

PARÁGRAFO 2: Para obtener la aprobación del proyecto urbanístico deberá efectuar la siguiente reglamentación, en los usos condicionados o restringido en zonas de conservación ambiental (CA) que no pertenezcan a rondas de quebradas y el río chocho.

1. ÍNDICE DE OCUPACIÓN: Para las (sic) diferentes tipos de vivienda, institucional y Recreacional es el siguiente: unifamiliar, institucional o Recreacional diez (10%) por ciento.

2. ÍNDICE DE CONSTRUCCIÓN: El área que se podrá construir será la (sic) siguiente: unifamiliares, institucionales recreacionales quince (15%) por ciento.

3. TIPO DE CONSTRUCCIÓN: Las construcciones serán de tipo liviano (madera o elementos complementarios entre otros) y no se permitirá estructuras de alta resistencia que puedan ocasionar daños de tipo ambiental.

PARÁGRAFO 3: Las actividades socioeconómicas correspondiente (sic) al uso condicionado o restringido según las condiciones del parágrafo anterior, dado su elevado impacto ambiental asociado con el uso del agua y disposición de residuos sólidos y líquidos, e intervención sobre el paisaje; para la ejecución del proyecto urbanístico que contemple dichas actividades socioeconómicas, deberá ser aprobado por la Junta de Planeación Municipal previo diligenciamiento de la respectiva licencia ambiental." /Se destaca/.

En este punto, nótese que conforme al PBOT, mientras el uso principal de la SUBZONA DE DESARROLLO DU1 es la residencial de vivienda multifamiliar -entre otras-, en la ZONA DE CONSERVACIÓN AMBIENTAL CA es restringido el uso residencial -vivienda unifamiliar-, y solo se hace la salvedad que, de encontrarse esa zona definida dentro de rondas de quebradas, únicamente se prohíben las actividades socioeconómicas.

Ahora bien; con la visita técnica adelantada por servidores de la CAR al mentado predio el 1º de febrero de 2016, se demostró que las obras de urbanismo eran desarrolladas en sitio próximo (distancia menor de 20 metros) al nacimiento de agua que se detectó en el lote, afloramiento protegido por especies nativas. De igual manera, en esa oportunidad se comprobó la ausencia del recorrido de aguas por la vertiente hídrica denominada 'El Pedregal', que cruza por el centro del predio. Es de resaltar que ese fundamento fáctico jamás fue desvirtuado por la parte demandada.

Es así como, para la autoridad ambiental, el multicitado predio se encuentra en zona de protección ambiental, como quiera que la licencia no tuvo en cuenta los mentados elementos naturales (afloramiento de agua y quebrada 'El Pedregal'), siendo

determinantes ambientales que exigen condiciones de protección y conservación /ver numeral 2.3.1.5/.

Justamente sobre este aspecto reseñado en el informe técnico, se evidencia en el Acuerdo 016 de 1998<sup>28</sup> proferido por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA en su artículo 1º, lo siguiente:

*“Artículo Primero: Expedir como determinantes para la elaboración y adopción de los planes, planes básicos y esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y áreas del Distrito Capital bajo su jurisdicción, las disposiciones siguientes:*

(...)

### **3. DETERMINANTES RELACIONADAS CON LAS ÁREAS PARA CONSERVACIÓN Y PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE Y LOS RECURSOS NATURALES**

**Es determinante que los municipios y el Distrito Capital den prioridad al manejo de las siguientes áreas, para las cuales se indican los usos respectivos:**

1. (...)

**2. Áreas periféricas a nacimientos, cauces de agua, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general.**

3. (...)

(...)

**3.2 Áreas periféricas a nacimientos, cauces de ríos, quebradas, arroyos, lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general**

**Son franjas de suelo de por lo menos 100 metros a la redonda, medidos a partir de la periferia de nacimientos y no inferior a 30 metros de ancho, paralela al nivel máximo de aguas a cada lado de los cauces de ríos, quebradas y arroyos sean permanentes o no, y alrededor de lagos, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general.**

**Uso principal: Conservación de suelos y restauración de la vegetación adecuada para la protección de los mismos.**

**Usos compatibles: Recreación pasiva o contemplativa.**

**Usos condicionados: Captación de aguas o incorporación de vertimientos, siempre y cuando no afecten el cuerpo de agua ni se realice sobre los nacimientos.**

**Construcción de infraestructura de apoyo para actividades de recreación,**

---

<sup>28</sup> ***“Por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal”.*** Al respecto consultar:

[http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd\\_plan\\_de\\_desarrollo\\_municipio\\_nocaima\\_cundinamarca\\_2004\\_2007\\_determinantes\\_ambientales\\_\(26\\_p%C3%A1g\\_99\\_kb\).pdf](http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/pd_plan_de_desarrollo_municipio_nocaima_cundinamarca_2004_2007_determinantes_ambientales_(26_p%C3%A1g_99_kb).pdf)

También dicho reglamento se puede consultar en la página web oficial de la CAR, a través del siguiente link: [http://archivo.car.gov.co/sites/default/files/recursos\\_user/normatividad/Acuerdos%20CAR/Acuerto%2016%20de%201998.pdf](http://archivo.car.gov.co/sites/default/files/recursos_user/normatividad/Acuerdos%20CAR/Acuerto%2016%20de%201998.pdf)



*embarcaderos, puentes y obras de adecuación, desagüe de instalaciones de acuicultura y extracción de material de arrastre.*

**Usos prohibidos:** *Usos agropecuarios, industriales, **urbanos y suburbanos, loteo y construcción de viviendas**, minería, disposición de residuos sólidos, tala y rocería de la vegetación.*

(...)” /Todas las subrayas con negrillas son del Despacho/.

Como se observa, la máxima autoridad ambiental en el Departamento de Cundinamarca, encargada de administrar dentro de su área el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible (art. 23 Ley 99/96), instituyó en el reglamento recién referenciado que las áreas periféricas a los nacimientos y cauces de agua (entre otras áreas) son determinantes para la conservación y protección del medio ambiente. En este entendimiento, considerándose que esas áreas corresponden a las franjas de suelo de, por lo menos, 100 metros a la redonda desde la periferia de los nacimientos, sin ser inferior a los 30 metros de ancho paralelos al nivel máximo de aguas a cada lado, se tiene que **en esos específicos sectores se tienen como prohibidos los usos urbanos, suburbanos, de loteo y construcción de viviendas.**

En concordancia con la norma reglamentaria abordada, **el PBOT prevé en su precepto 148 las condiciones básicas** que deben cumplirse en todo proyecto de urbanización dentro del perímetro urbano o suburbano, siendo una de ellas la siguiente –literal e-: **“No ocupar con urbanizaciones o parte de ellas, las rondas de los ríos y quebradas (...) áreas de preservación ambiental (...)”** /Destaca el Despacho/.

La normativa abordada es significativa que, **ante la presencia de nacimientos o cauces hídricos, no es plausible ocupar urbanizaciones, máxime que constituyen área de conservación ambiental, tal y como claramente lo consagra el Acuerdo 016/98 (artículo 1º, numeral 2).**

Agréguese a lo expuesto que el artículo 10 de la Ley 388/97 instituye que los planes de ordenamiento territorial de los municipios han de tener en cuenta las determinantes –v.gr., las asociadas con la preservación del ambiente- como normas de superior jerarquía:

**“ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:**

**1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:**

*a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;*

*b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;*

*(...)" /Se subraya/.*

Epítome de lo ampliamente expuesto, es claro que la licencia de urbanismo conferida a través de la Resolución N° 2750 del 10 de julio de 2015 emitida por la Jefatura de Planeación Municipal de Silvania, va en contravía de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; corolario de permitir el desarrollo urbanístico en zona circundante al nacimiento y cauce de aguas, no obstante su carácter determinante al tratarse de un área de protección y conservación de recursos naturales.

Así mismo, la mentada licencia de urbanismo transgrede el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; como quiera que dicha licencia soslaya el marco normativo que rige el temario urbanístico, puntualmente, el relativo a los usos de suelo sobre un área de protección ambiental, tal y como se explicó con suficiencia.

Entretanto, sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, se colige su estado de transgresión, como quiera que se comprobó el actuar desprovisto de legalidad (elemento objetivo), al igual que el proceder inmoral del servidor de la administración que se encauzó a salvaguardar intereses distintos del general (elemento subjetivo), al soslayar la normativa que protege, de manera categórica, las áreas de protección y conservación ambiental.

En este orden, al vislumbrarse la afectación de derechos colectivos con ocasión de la pluricitada Resolución N° 2750 de 2015, se rememora que el canon 144 del CPACA

prevé que la protección de los intereses de la colectividad procede frente a la conducta transgresora propiciada por una declaración administrativa, sin que en tal evento sea procedente anular el acto. En tal sentido, se colige, lo idóneo es hacer *cesar sus efectos*, tal y como se extrae del primer inciso de aquella disposición legal, en concordancia con lo consagrado en el canon 2º de la Ley 472/98.

Incluso, desde pretérita oportunidad, ha sido ese el alcance que el Honorable Consejo de Estado<sup>29</sup> ha brindado a casos como el presente:

*"(...) No obstante, tal posición ha sido matizada, en el sentido de permitir que la acción sea instaurada sólo en aquellos eventos en los cuales los actos administrativos amenacen o vulneren derechos e intereses colectivos, como quiera que en tales casos prevalece la protección de aquellos.*

*Entonces, sólo con el fin de analizar la protección de los derechos e intereses colectivos que lleguen a ser transgredidos con la expedición o ejecución de los actos de la Administración, resulta excepcionalmente procedente demandar los mismos en acción popular.*

*Es claro, el análisis del acto que afecta un derecho o interés de naturaleza colectiva, no es el mismo cuando se realiza mediante la acción popular que cuando se hace a través de la acción contenciosa administrativa, dado que mientras que en el primero se hace un estudio constitucional del derecho o interés presuntamente amenazado o vulnerado, en el segundo se coteja el acto administrativo con la disposición que la fundamenta o sustenta, sin examinar el derecho colectivo, porque el objeto de la acción ordinaria es exclusivamente la defensa de la legalidad.*

*Así, como consecuencia del estudio de legalidad del acto demandado por medio de la acción ordinaria, el juez de instancia puede llegar a decretar la nulidad del mismo, contrario sensu, en la acción constitucional sólo se puede simplemente ordenar la suspensión de su ejecución o aplicación, porque, se repite, a través de ella no se define la legalidad de aquellos, por no ser su procedimiento natural ni específico. (...)" /Se resalta/.*

En este orden, a fin de salvaguardar los derechos de la colectividad, al paso de declarar no probadas las excepciones de fondo propuestas por los vinculados por pasiva, se dejará sin efectos la mentada declaración administrativa, contentiva de la licencia de urbanismo conferida al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN. Así mismo, se ordenará tanto al MUNICIPIO DE SILVANIA (**en virtud de las funciones que establece la Ley 99 de 1993 (artículo 65, en especial las contenidas en los numerales 6, 7 y 10)**<sup>30</sup> como al señor VARGAS GARZÓN, en su calidad de

<sup>29</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010). Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP).

<sup>30</sup> "ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ. Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: // (...) // 6) Ejercer, a través del alcalde como primera

propietario del bien inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria N° 157-131591, adoptar las medidas necesarias para que en el término de un (1) mes, contado a partir de la firmeza del presente proveído, garanticen la cabal protección al área periférica del nacimiento de agua y del afluente 'El Pedregal', que cruza el mentado predio, atendiendo en un todo a las directrices que les imparta la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA.

Sin costas por ventilarse un interés público, al tiempo que tampoco se dan las exigencias del artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Segundo Administrativo del Circuito Judicial de Girardot, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

### FALLA

**PRIMERO: DECLÁRANSE NO PROBADAS** las excepciones de mérito formuladas por el MUNICIPIO DE SILVANIA y por JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN.

**SEGUNDO: AMPÁRANSE** los derechos *(i)* al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; *(ii)* a la moralidad administrativa; *(iii)* a la existencia de un equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; y *(iv)* la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Lo anterior en el medio de control de PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS promovido por la PROCURADURÍA 27 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA.

**TERCERO:** En consecuencia, **DÉJASE SIN EFECTOS** la RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA N° 2750 del 20 de julio de 2015 emitida por el Jefe de Planeación Municipal de Silvania, Cundinamarca.

---

autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; // 7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo; (...) // 10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y microcuencas hidrográficas." /Se subraya/.

**CUARTO: ORDÉNASE** al MUNICIPIO DE SILVANIA y al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN, que en el término de un (1) mes, contado a partir de la firmeza del presente proveído, adopten todas las medidas que les imparta la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, a fin de garantizar la cabal protección al área periférica del nacimiento de agua y del afluente 'El Pedregal', que cruza el bien inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria N° 157-131591, de Silvania.

**PARÁGRAFO: ADVIÉRTESE** a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA que dentro de los diez (10) días siguientes a la firmeza de la presente sentencia, deberá brindar al MUNICIPIO DE SILVANIA y al señor JOSÉ AGUSTÍN VARGAS GARZÓN las directrices necesarias para la finalidad distinguida en el párrafo precedente.

**QUINTO: CONFÓRMASE EL COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO** de la presente sentencia, así: El (la) señor(a) Personero(a) del municipio de Silvania, quien lo presidirá; el señor Alcalde del Municipio de Silvania, o su delegado, el señor José Agustín Vargas Garzón y la parte accionante. El Comité se reunirá previa citación que realice el (la) señor(a) Personero(a) municipal y deberá presentar informe a este Juzgado sobre el cumplimiento de lo acá ordenado. Por la Secretaría, comuníqueseles la designación.

**SEXTO:** Sin costas.

**SÉPTIMO: SE RECONOCE PERSONERÍA** al abogado MARIO EFREN SARMIENTO RIVEROS, para actuar como apoderado del MUNICIPIO DE SILVANIA /poder fl. 77 c2/.

**OCTAVO: REMÍTASE** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para los efectos del art. 80 de la ley 472 de 1998 (Registro público).

**NOVENO:** Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría, archívese el expediente, dejando las constancias de ley.

NOTIFIQUESE

  
JUAN FELIPE CASTAÑO RODRÍGUEZ  
JUEZ