

Medio de Control: ACCIÓN POPULAR
Expediente: 25269-33-33-001-2021-0075-00
Demandante: HUMBERTO ENRIQUE RODRÍGUEZ COBO
Demandados: MUNICIPIO DE VILLETÁ Y CORPORACIÓN
Asunto: AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR
Auto resuelve medida cautelar

Facatativá, veintidós (22) de julio de dos mil veintiuno (2021)

1. ASUNTO A RESOLVER

Se procede a resolver la solicitud de medida cautelar de suspensión provisional de los efectos de acto administrativo elevada por el demandante dentro del proceso que anuncia el epígrafe.

2. LA SOLICITUD

El demandante solicitó, como medidas cautelares, (a) la suspensión temporal de los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las siguientes resoluciones: **i)** Resolución n.º 323 del 27 de noviembre de 2015, por medio de la cual se aprueba la solicitud de licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3 ubicado en la vereda Naranjal, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0251-000 inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-119051 de la oficina de registro de instrumentos públicos de Facatativá, **ii)** Resolución n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3b ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0359-000, inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137019 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, **iii)** Resolución n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3-c ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0360-000, inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137040 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, y **iv)** Resolución n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, por medio de la cual se concede licencia de construcción en la modalidad de obra nueva de un piso en el predio lote la Ceiba de la vereda Naranjal, sector rural del municipio de

Villeta; y (b) que se ordene al municipio de Villeta y a la CAR la expedición de un acto administrativo conjunto que suspenda la construcción de viviendas en los predios precitados; fundamentó su solicitud en los siguientes términos:

- Hizo referencia a la materialización de los requisitos legales y jurisprudenciales para la procedencia de las medidas cautelares, respecto de los primeros sostuvo que la *causa petendi* se encuentra debidamente cimentada en derecho con las normas jurídicas, en especial las relacionadas con la normatividad urbanística contenida en la ley y el POT del municipio de Villeta.
- Afirma que, de llegarse a negar la medida cautelar, se estaría permitiendo a los propietarios de los lotes que continúen vendiendo los inmuebles para fines de construcción de vivienda, lo que causaría un perjuicio irremediable.
- Respecto de la materialización de los requisitos fijados por la jurisprudencia, hizo referencia a varias sentencias proferidas por el Consejo de Estado, para luego señalar que, con los medios probatorios documentales allegados con la demanda, se encuentra demostrado que el POT del municipio de Villeta fue desconocido por el municipio y por el particular, en el trámite, otorgamiento y desarrollo de las licencias de urbanismo, al existir falsedad ideológica (sic), por cuanto el lote 3 fue subdividido para el desarrollo de un proyecto productivo, pero en realidad lo fue para la venta de lotes con fines de construcción de vivienda.
- Agregó que hubo incumplimiento respecto de los usos del suelo, las subdivisiones mínimas y la protección del suelo rural, conforme el Acuerdo 016 de 2011 – POT; además, que existe falsedad ideológica (sic) en el cumplimiento de los servicios públicos al no existir la posibilidad técnica de prestar el servicio fuera del perímetro de servicios.
- Señaló que existe falta de intervención de la autoridad ambiental para el otorgamiento de autorizaciones y permisos ambientales respecto de las áreas protegidas, zonas de conservación, amenazas de inundación, afectación de fuentes hídricas, área forestal protectora de ronda hidráulica del río Villeta y permisos de vertimientos.
- Indicó que el predio objeto de estudio se encuentra ubicado parcialmente en áreas de producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales, cuyo uso del suelo es agropecuario – semimecanizado.
- Sostuvo que, igualmente, el predio se encuentra ubicado parcialmente en un área de conservación y protección ambiental, específicamente, en el área periférica a un cauce de agua del río Villeta.
- Manifestó que según el art. 94 del Acuerdo 016 de 2011-POT, los predios rurales no pueden subdividirse por debajo de los 15.000mts², sin embargo, en su criterio, el titular de las licencias utiliza ilegalmente las tres excepciones previstas en el art. 44 de la Ley 160 de 1994.

- Aseguró que existe prohibición de lotear con fines de construcción de vivienda, especialmente en la parte cercana al río Villeta.

3. TRÁMITE

El 31 de mayo de 2021 se dispuso correr traslado de la solicitud de medida cautelar conforme lo dispone el art. 223 de la L.1437/2011, y par. del art. 229 *ibídem*.

Mediante auto de 4 de junio de 2021 se resolvió adicionar los numerales segundo, tercero, cuarto y quinto del auto de 31 de mayo de 2021 mediante el cual se admitió la demanda, en el sentido de incluir en el mismo a la totalidad de vinculados en calidad de terceros con interés en el proceso.

Atendiendo a que se vincularon nuevas personas en calidad de terceros con interés en el proceso, con auto de 4 de junio de 2021 se adicionó el auto de 31 de mayo de 2021, en el sentido de correr traslado de la solicitud de suspensión provisional de los actos administrados a las demandadas y a la totalidad de vinculados.

4. OPOSICIÓN

Durante el término de traslado, el municipio de Villeta y el vinculado Jorge Alberto Fernández Bernal, mediante mensajes de datos remitidos al correo electrónico el 10 de junio de 2021 y el 15 de junio de 2021, respectivamente, solicitaron no acceder a la solicitud de medida cautelar, argumentando sus peticiones en los siguientes términos:

4.1. Municipio de Villeta

Manifestó que es improcedente la medida cautelar solicitada por el demandante, al no cumplir con los requisitos para acceder a su decreto; sostuvo que los antecedentes que sirvieron de insumo para la expedición de los actos administrativos cuya suspensión se solicita, estuvieron regidos por el D.1077/2015, los Acuerdos municipales 033 de 2000, 016 de 2010 y 001 de 2015 que integran el POT del municipio de Villeta.

Señaló que los actos administrativos se encuentran regulados por las normas vigentes al momento de su expedición, hizo referencia a la normatividad que reguló cada una de las resoluciones frente a las cuales se solicita la suspensión de los efectos jurídicos, dentro de lo cual indicó que la expedición de las licencias no conlleva pronunciamiento alguno acerca de la titularidad de derechos reales ni de la posesión sobre el inmueble o inmuebles, dijo que las licencias recaen sobre uno o más predios y/o inmuebles y producen todos sus efectos aun cuando sean enajenados.

Afirmó que se adelantó y culminó un procedimiento administrativo de licencia de subdivisión permitido en la ley, y el solicitante presentó, como sustento para subdividir el predio en un área inferior a la permitida por el

Decreto 1077 de 2015 y el PBOT, para la realización de un proyecto productivo.

Afirmó que el municipio de Villeta cumplió con el marco jurídico que regula la expedición de los actos administrativos de licenciamiento hasta el instante en que notificó el acto administrativo al interesado, por lo que, no ha incurrido en alguna acción u omisión que vulnere los derechos colectivos.

Aseveró que quien presuntamente ha vulnerado los derechos colectivos fue el solicitante de la licencia y sus actuales propietarios, y no el municipio de Villeta, al establecerse presuntamente que los inmuebles subdivididos no fueron destinados al desarrollo del proyecto productivo motivo del otorgamiento de la licencia, sino al presunto desarrollo de un conjunto de viviendas de gran magnitud, piscinas, vías y demás espacios.

Manifestó que, si presuntamente no fue desarrollado un proyecto productivo, sino un conjunto de viviendas, debía el interesado solicitar una licencia de parcelación, no de subdivisión.

Aseguró que en los expedientes administrativos no responsan certificados de uso de suelo y norma urbanística que permita establecer si el uso del suelo de los inmuebles subdivididos cumple o no con el PBOT.

Por último, sostuvo que los actos administrativos fueron expedidos cumpliendo todos los requisitos legales y obrando de buena fe por lo que, de probarse que el solicitante no cumplió con lo manifestado en las solicitudes de licencia y los inmuebles hayan sido destinados a usos diferentes a los consagrados en el PBOT y hayan incumplido con otras prohibiciones y restricciones consagradas en el PBOT o normas urbanísticas, procedería la medida cautelar que el Despacho considere.

4.2. Jorge Alberto Fernández Bernal – Vinculado.

Solicitó negar las medidas cautelares solicitadas por el demandante, al considerarlas improcedentes, sostuvo que la acción popular no es el mecanismo para lograr la nulidad de actos administrativos.

Señaló que la denominada suspensión temporal de efectos jurídicos de los actos administrativos es en realidad una suspensión provisional por lo que, en este caso, no se está frente a medidas cautelares innominadas, sino frente a una típica medida cautelar nominada.

Indicó que no se cumple con ninguno de los requisitos previstos en la ley para lograr el decreto de la medida cautelar, puesto que no pretende la nulidad de los actos administrativos y no demostró la violación de normas para sustentar una pretensión de nulidad.

Dijo que las irregularidades alegadas por el demandante, son argumentos que corresponden al medio de control de nulidad y que, además, sólo alega que existen y no las prueba, sino que se limitó a probar los requisitos de las medidas cautelares innominadas.

Manifestó que no es posible exigir al Juez popular que reemplace la voluntad de la administración pues, aunque debe propender por la protección de los derechos colectivos, ello no le permite reemplazar la voluntad de la administración, menos aún, cuando lo que se pretende es que una entidad autónoma como lo es la CAR expida, junto con otra entidad de carácter municipal, un acto administrativo, sin tener competencia.

4.3. Intervención demandante

El demandante, luego de lo manifestado por el municipio de Villeta y el vinculado - Jorge Alberto Fernández Bernal, al descorrer traslado de la medida cautelar, manifestó:

Sostuvo que el municipio de Villeta afirmó que el solicitante fundamentó la solicitud de licencia de subdivisión en el hecho de desarrollar un proyecto productivo que nunca realizó, lo que en su criterio genera el decaimiento de la Resolución n.º 323 del 27 de noviembre de 2015 y de las demás resoluciones frente a las cuales se solicita la suspensión.

Dijo que el hecho de que en los expedientes no exista certificado de uso de suelo y norma urbanística, no quiere decir que en la expedición de las licencias se desconozca el contenido del POT.

Afirmó que el solicitante de las licencias ha vendido los lotes resultantes con fines de construcción de vivienda, adecuando tierras y construyendo, circunstancia que hace urgente el decreto de la medida cautelar.

5. CONSIDERACIONES DEL JUZGADO

5.1. Cuestión previa

Previo a estudiar la solicitud de medida cautelar del demandante, considera el suscrito importante referirse al escrito remitido por el apoderado del señor Jorge Fernández Bernal el 8 de julio de 2021 al buzón electrónico del Juzgado, mediante el cual informa que solicitó, ante el municipio de Villeta, la revocatoria de los siguientes actos administrativos: i) Resolución n.º 323 de 27 de noviembre de 2015, ii) Resolución n.º 20171300015671 de 20 de diciembre de 2017, iii) Resolución n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017, iv) Resolución n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, y v) Resolución n.º 20191300092451 de 26 de junio de 2019.

Por lo anterior, solicitó se desestimen las medidas cautelares por carencia de objeto.

Al respecto se precisa indicar que no es admisible la solicitud orientada a desestimar la solicitud de medida cautelar por carencia de objeto, puesto que, a la fecha, no se tiene conocimiento sobre la expedición de los actos administrativos mediante los cuales el municipio de Villeta haya revocado las resoluciones frente a las que se solicita la suspensión de los efectos jurídicos; téngase en cuenta que no basta con la sola solicitud de revocatoria directa pues aquella no implica *per se* que los actos administrativos desaparezcan del mundo jurídico, pues es indispensable que la administración se haya pronunciado sobre dicho particular, de forma positiva, accediendo a dicha petición.

Determinado lo anterior, se procede a estudiar la solicitud de medidas cautelares, con el fin de determinar su procedencia.

5.2. Las medidas cautelares en las acciones populares

En tratándose de las medidas cautelares la Ley 472 de 1998¹ señala:

“ARTICULO 17.

(...)

En desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez competente que reciba la acción popular tendrá **la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias** para impedir perjuicios irremediables e irreparables o **suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos e intereses colectivos.**”

(...)

“ARTICULO 25. MEDIDAS CAUTELARES. Antes de ser notificada la demanda y **en cualquier estado del proceso** podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

(...)

PARAGRAFO 1o. El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

PARAGRAFO 2o. Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado.”

(Negrillas fuera de texto).

¹ Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones.

De lo transcrito se destaca que las medidas cautelares pueden ser tomadas por el Juez en cualquier momento del proceso y que su finalidad no se contrae únicamente a hechos o situaciones pasadas o presentes, sino también a aquellas que, hacia el futuro, considere, puedan seguir ocasionando perjuicio irreparables o irremediables al derecho colectivo cuya protección se invoca.

Ahora, el par. del art. 229 de la L.1437/2011, dispone que las medidas cautelares de los procesos en los que tenga por finalidad la defensa y protección de los derechos colectivos de conocimiento de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa, se rigen por lo dispuesto en el cap. XI *ibídem*.

La Corte Constitucional², al estudiar sobre la constitucionalidad del párrafo del art. 229 de la L.1437/2011, sostuvo que dicha normativa, al extender la regulación de las medidas cautelares a los procesos que busquen el amparo de derechos colectivos, no vulnera la Constitución Política, como quiera que, (i) no restringe los poderes del Juez popular otorgados en la L.472/1998, (ii) las normas sobre medidas cautelares dispuestas en la L.472/1998 y la L.1437/2011 no son incompatibles, por el contrario, resultan ser complementarias, (iii) la L.1437/2011 no desmonta ni desarticula el régimen de medidas cautelares de la L.472/1998, por ello, el Juez puede decretar las medidas de uno u otro estatuto.

Así, ante la existencia de dos normativas reguladoras de las medidas cautelares en las acciones populares, el Consejo de Estado³, con un propósito interpretativo y de armonización, dijo:

“... de la lectura del artículo 229 del CPACA podría pensarse que este deroga tácitamente lo dispuesto por la Ley 472 sobre la materia, pero lo cierto es que ambas disposiciones deben ser interpretadas de manera armónica. Tal es el caso del tipo de medidas a las que estaría autorizado a adoptar el juez popular para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado. Al respecto, manifestó que la Ley 472 resulta ser más garantista que lo dispuesto en el Capítulo XI del CPACA, pues en esta última disposición las opciones del juez se restringen a las medidas cautelares enlistadas en el artículo 230, a diferencia de la Ley 472 que otorga amplias facultades para ello.

En consecuencia, en este aspecto se precisó que se debe entender que **el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las previstas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 y del CPACA,** respectivamente.

Adicionalmente, en dicha oportunidad también se advirtió que las demás disposiciones del CPACA no ponen en riesgo las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que era viable dar entera aplicación a las demás disposiciones del Capítulo XI del CPACA.

² CConst, C-284/2014, M. Calle

³ CE 13 Jul. 2017, radicado n.º 2014-00223. M.P. R. Augusto.

Siendo ello así, la Sala advierte que las medidas cautelares, en términos generales, fueron instituidas como un mecanismo de contingencia con distintas finalidades, como lo son: i) **prevenir un daño inminente;** ii) **hacer cesar el que se hubiese causado;** y iii) **proteger y garantizar provisionalmente el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia.**” (Subrayas y negrillas fuera de texto).

Conforme a la normativa y jurisprudencia citada, es claro que al Juez popular le está dado adoptar las medidas necesarias para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado, dentro de ellas las previstas en el artículo 25 de la L.472/1998, ya referenciadas, y las del art. 230 de la L.1437/2011, que establece lo siguiente:

Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

PARÁGRAFO. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.” (Subrayas fuera de texto).

Se encuentra aquí la facultad del Juez para, de considerarlo necesario, atendiendo las particularidades de cada caso y orientado hacia la realización del derecho que se procura proteger, decretar las medidas necesarias para prevenir un daño inminente o hacer cesar el peligro que se hubiese causado de suerte que, finalizado el debate procesal, el derecho debatido conserve su eficacia, esto es, que la solución final tenga la potencialidad de producir un efecto práctico en clave de la materialización del derecho.

5.3. Principio de precaución orientado a la protección de derechos colectivos

El Consejo de Estado⁴, en cuanto a la aplicación del principio⁵ de precaución en el decreto de las medidas cautelares en el marco de las acciones populares, ha sostenido:

“De acuerdo con la comprensión general de este principio, habilita a que en supuestos de amenaza de daños graves e irreversibles a los ecosistemas y recursos naturales, a la salud de las personas o a la seguridad de los consumidores, las autoridades actúen y adopten medidas (positivas o negativas) enderezadas a evitarlos, aun cuando no se tenga certeza científica sobre las causas o alcance de estos riesgos y aunque las decisiones que así se adopten resulten restrictivas de libertades individuales.

(...)

Ahora bien, que esta realidad determine una situación en la que no resulta procedente exigir a las autoridades la anulación o exclusión de todo riesgo, y que éstas deban cumplir su misión de defensa de intereses colectivos como el medio ambiente, la salubridad o la seguridad pública en condiciones de especialidad, complejidad e incertidumbre cualificadas que dificultan su cumplimiento, no las releva en absoluto de sus responsabilidades en estas materias. De aquí que la falta de acuerdo científico sobre la peligrosidad de una actividad, producto o procedimiento no pueda ser una barrera para la intervención estatal. Y de aquí también que el principio de precaución se haya erigido en una de las herramientas fundamentales para la regulación de actividades generadoras de esta clase de riesgos.

(...)

Esto, toda vez que en virtud de este principio “cuando exista peligro o riesgo de causar un daño grave o irreversible en materia de medio ambiente, se deben tomar medidas tendientes a evitarlo aún si no se tiene certeza científica de su ocurrencia” La incertidumbre, en suma, no puede servir de excusa para la inacción frente a riesgos de daños graves e irreversibles soportados en evidencias adecuadas.

(...)

De lo que se trata, entonces, como se deriva de su formulación por la Declaración de Río y por el numeral 6° del artículo 1 de la LMA, es de evitar que la oscuridad reinante en relación con los riesgos que conllevan determinadas actividades desarrolladas en el ámbito de la ciencia, la técnica y la tecnología impidan la toma de decisiones oportunas para amparar bienes jurídicos como el medio ambiente, la salud de las personas o la seguridad de los consumidores. El principio de precaución es, entonces, una garantía para la conservación de niveles adecuados de protección de estos bienes jurídicos colectivos mediante la adopción de decisiones preventivas en casos de riesgos no establecidos con total certeza científica y, por lo tanto, un elemento esencial para la materialización del Estado social de derecho y sus fines” (Subrayas fuera de texto).

⁴ CE S1, 19, May.2016, radicación: 73001-23-31-000-2011-00611-01. G. Vargas; también puede consultarse: CE 1. 5 Nov. 2013, Radicado n.º 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). C. Rojas y Lorenzetti, Ricardo Luis. Teoría del Derecho Ambiental. Ed. Temis- Pontificia Universidad Javeriana. 2011.

⁵ Principio, entendido como mandato de optimización, esto es, “normas que ordenan que se realice algo en la mayor medida posible, en relación con las posibilidades jurídicas y fácticas”. Derecho y Razón Práctica, R. Alexy. Ed. Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política. 2002. Pg. 9 y ss.

6. CASO CONCRETO

En el presente caso, se solicita, como medida cautelar, la suspensión temporal de los efectos jurídicos de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones n.º 323 del 27 de noviembre de 2015, n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017, n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017, y la n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, las tres primeras por medio de las cuales se aprueban licencias urbanísticas de subdivisión, y la última por medio de la cual se concede licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, medida que sustenta el demandante manifestando que, con la expedición de dichos actos administrativos, se desconoció el POT del municipio de Villeta y, a la fecha, los propietarios de los lotes continúan vendiendo los inmuebles para fines de construcción de vivienda, por lo que, en caso de prosperar las pretensiones, los efectos de la sentencia serían nugatorios pues se eliminaría el objeto de protección.

Conforme a lo anterior, debe estudiarse si se cumplen o no los requisitos para la procedencia de la medida solicitada advirtiendo que, por medio de la acción popular, no se discute la legalidad del acto administrativo, ni le es posible al Juez declarar la nulidad de los actos, pero si es procedente tomar las medidas necesarias para proteger los derechos e intereses colectivos.

Como es claro, la medida cautelar debe estar atada a la pretensión sustancial de la demanda⁶; en este caso, la pretensión esencial de la acción popular interpuesta es la protección de los derechos colectivos al medio ambiente, el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar un 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, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, y 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, los que en criterio del actor se encuentran amenazados

⁶ Cfr. Juzgado Primero Administrativo de Facatativá, auto de 13 de noviembre de 2019. Exp. 25-269-33-33-001-2017-00202-00. Juez, M. Legarda. En la providencia se señaló: “Respecto de este asunto, es preciso recordar que la ley facultó al Juez el decreto de medidas cautelares dentro de las acciones populares, con la finalidad de prevenir un daño inminente o hacer cesar el que se hubiere causado pero sobre *derechos o intereses colectivos*, pues esa es la esencia de las acciones populares; así, teniendo en cuenta que el objeto esencial de la medida cautelar es el procurar la realización del derecho cuya protección judicial se dispense en la sentencia que defina la acción popular y si se comprende que la acción popular se destina a la protección de derechos e intereses colectivos, debe concluirse, entonces, que la medida cautelar debe buscar la protección de los derechos e intereses colectivos que la acción popular pretende materializar; una interpretación distinta llevaría al extraño escenario en el que las medidas cautelares, en el marco de una acción popular, podrían usarse para proteger derechos distintos de los que se busca garantizar con la acción principal, lo que a todas luces resulta inadmisibles, pues su alcance se limita a la pretensión de la acción popular.”.

por la expedición de las resoluciones ya referidas, al ir en contra de las regulaciones contenidas en el PBOT del Municipio de Villeta, las relacionadas con el uso del suelo y las zonas de protección ambiental, al encontrarse el predio subdividido ubicado, parcialmente, en áreas de producción agrícola, ganadera y de explotación de recursos naturales, tener como uso del suelo el Agropecuario – semi mecanizado, y encontrarse ubicado, en parte, en un área periférica a un cauce de agua – río Villeta.

En este caso, se observa que el solicitante de la licencia de subdivisión del predio inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-119051 denominado Lote 3, sustentó su solicitud de licencia en la excepción del lit. c del art. 45 de la L.160/1994⁷, por lo que, aportó el “*FORMATO PARA INGRESO DE PROYECTOS PRODUCTIVOS FAPPA*” en el que se determinaba la realización del proyecto productivo denominado “*Plantación nueva de Caña Panelera*”; y, con fundamento en ello, fue expedida la Resolución n.º 323 de 27 de noviembre de 2015, mediante la cual se aprueba la solicitud de licencia urbanística de subdivisión de un predio rural en los lotes A, B, C y D, dentro de la cual se indicó que se cumple con lo establecido en la L.160/1994, en tanto, el predio no pierde su ruralidad, su vocación productiva atado al sustento de una familia campesina.

Con posterioridad, respecto del lote B resultante de la subdivisión aprobada en la Resolución n.º 323 de 27 de noviembre de 2015, se solicitó subdivisión en dos lotes denominados El Igua y El Obo, fundamentándose, esta vez, en la excepción del lit. b del art. 45 de la L.160/1994, al indicar que el objeto de la misma iba dirigido a pagar una obligación por medio de transferencia a título de dación en pago a terceros y, con fundamento en ello, fue expedida la Resolución n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017.

De igual forma, se solicitó la subdivisión del lote C, en dos lotes denominados La Ceiba y El Ocho, esta vez la solicitud se fundamentó en la excepción del lit. a del art. 45 de la L.160/1994, al indicarse que el objeto de la subdivisión sería efectuar una donación a una persona, quien en el futuro construiría su vivienda campesina, atendiendo a lo argumentado por el solicitante, fue expedida la Resolución n.º 20171300015681 del 20 de diciembre de 2017.

Posteriormente, respecto del lote denominado La Ceiba originado en la subdivisión del lote C, fue solicitada licencia de construcción en la modalidad de obra nueva.

De la documental expuesta se advierte que, pese a que el objeto de la subdivisión del lote 3 fue la realización de un proyecto productivo, el mismo siguió siendo subdividido dos veces más por otras razones diferentes a las que originalmente se sustentaron como motivo de subdivisión.

⁷ Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

Al respecto, es preciso tener presente que el art. 6° num. 1° del Decreto 1469 de 2010⁸ permite la subdivisión del suelo rural siempre que ésta no se realice en contra de lo dispuesto en la L.160/1994 o las normas que las reglamenten ; a su vez establece que excepcionalmente está permitido el fraccionamiento del suelo rural por debajo de la Unidad Agrícola Familiar - UAF, y enfatiza en que los predios resultantes de la subdivisión sólo podrán destinarse a los usos permitidos en el plan de ordenamiento o los instrumentos que lo desarrollen o complementen y, en todo, caso la autorización de actuaciones de edificación en los predios resultantes deberá garantizar que **se mantenga la naturaleza rural de los terrenos, y no dará lugar a la implantación de actividades urbanas o a la formación de nuevos núcleos de población.**

Adicionalmente, el par. del art. 2.2.6.2.2 del Decreto 077 de 2015⁹ establece que los municipios y distritos señalarán los terrenos que deban ser mantenidos o preservados por su importancia para la explotación agrícola o ganadera, paisajismo o de recursos naturales según la clasificación del suelo adoptada en el Plan de Ordenamiento Territorial, y en dichos terrenos no podrá autorizarse actuaciones urbanísticas de subdivisión, parcelación o edificación de inmuebles **que impliquen la alteración o modificación de su uso actual.**

De las disposiciones legales mencionadas se puede concluir que es posible obtener la licencia de subdivisión en suelo rural siempre que se ajusten al POT del municipio, y a las normas agrarias y ambientales.

De otro lado, el demandante indicó que los predios subdivididos colindan con el cauce del río Villeta, lo que implicaría que las licencias, incluida la de construcción, fueron otorgadas en suelo de protección ambiental; frente a esto, se encuentra que en escritura pública del 27 de octubre de 2010 por la cual se realiza la división material y liquidación de la comunidad, se indicaron los linderos del lote denominado n.º 3, así “... *colindando en este trayecto con predios de la señora CELIA LUGO SALDARRIAGA, hasta encontrar el mojón marcado con el número 191 A (M291-a), ubicado sobre el límite del lindero del terreno de mayor extensión y sobre el margen del río Villeta; de aquí giramos hacia la derecha en dirección nororiente en línea recta, sobre una distancia de doscientos veintinueve punto ochenta y nueve metros (229.89ML), colindando en este trayecto con la zona y margen del río Villeta”.*

Al revisar el POT del municipio de Villeta – Acuerdo 016 de 2011-, se encuentra que los suelos agropecuarios semi-intensivo o semi-mecanizados están dentro de las categorías de protección del uso del suelo, al ser un área para la producción agrícola y ganadera y de explotación de recursos

⁸ Por el cual se reglamentan las disposiciones relativas a las licencias urbanísticas; al reconocimiento de edificaciones; a la función pública que desempeñan los curadores urbanos y se expiden otras disposiciones.

⁹ Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio.

naturales; y tiene como uso prohibido los urbanos y suburbanos, industriales y *loteo con fines de construcción de vivienda*.

Así mismo, se establece, como suelo protegido, las áreas periféricas a nacimientos, cauces de agua, lagunas, ciénagas, pantanos, embalses y humedales en general, por encontrarse dentro de la categoría de conservación y protección ambiental, los cuales tienen como usos prohibidos los agropecuarios, industriales, urbanos y suburbanos, *loteo y construcción de viviendas*, minería, disposición de residuos sólidos, tala y rocería de la vegetación.

Ahora, si bien no existe plena certeza de la afectación alegada por el actor, sí existen indicios que, vistos desde la óptica del principio de precaución anteriormente aludido, permiten suponer que la zona ambiental es objeto de un posible peligro irremediable; al examinar la actuación, encuentra el suscrito que, si bien, la referida violación de derechos colectivos aludida por el accionante e invocada en la demanda no se encuentra plenamente acreditada en la actuación, del material probatorio resulta razonable concluir en la existencia de una amenaza que enfrenta el recurso ambiental que se quiere proteger y garantizar con acción.

De acuerdo con lo indicado anteriormente, es posible establecer que, con la expedición de las licencias urbanísticas de subdivisión y construcción proferidas por el municipio de Villeta, puede llegarse a producir una afectación a los derechos e intereses colectivos indicados por el demandante, en tanto, las múltiples subdivisiones de las que fue objeto el predio denominado lote 3 y, ahora, la expedición de una licencia de construcción, generan serios motivos para suponer una posible implantación de actividades urbanas o la formación de nuevos núcleos de población que implicarían la alteración o modificación del uso actual del suelo lo que, a su vez, conlleva a la trasgresión de las normas urbanísticas y ambientales, incluido el POT del municipio de Villeta.

Así, en este caso resulta necesario la adopción de medidas previas precautorias que impidan que, al momento de la resolución definitiva del litigio, se hayan causado daños irreversibles o irreparables sobre los ecosistemas y recursos naturales de la zona; en efecto, aquí debe darse aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista indicio de peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del ambiente.

En el asunto planteado, la decisión debe inclinarse, necesariamente, hacia la protección del medio ambiente y de los demás derechos e intereses colectivos que se estiman vulnerados, pues si se adelanta la actividad y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental o, ciertamente, trasgredía las disposiciones urbanísticas relacionados con la protección del uso del suelo, sería más gravoso revertir sus consecuencias; entonces, no

es necesario un estudio de resultados ciertos e irrefutables, sino la existencia de elementos a través de los cuales se puede inferir el riesgo y la afectación, como ocurre en este caso, al tratarse de predios rurales con protección especial del uso del suelo y permitir de forma excepcional la subdivisión de los mismos, por lo que constituiría una carga más alta para el interés público negar la medida cautelar.

En virtud de lo anterior, el suscrito encuentra que el pretermitir medidas preventivas limita la protección material efectiva de los derechos e intereses colectivos invocados como vulnerados por el demandante; más aún, si se tiene en cuenta que la Constitución Política -cfr. art. 79-, impuso al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica; asimismo, no debe olvidarse que, de acuerdo con lo establecido en el art. 80 *ibidem*, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Es por lo expuesto que, dando prevalencia al interés general, se concluye en la procedencia de la suspensión de los efectos de las resoluciones mediante las cuales se aprobaron las solicitudes de subdivisión y se otorgó licencia de construcción, en tanto la ejecución de dichos actos administrativos tiene la potencialidad de afectar derechos colectivos, en especial el del medio ambiente.

Corolario es que, en virtud de lo dispuesto en los arts. 1, 58, 80 y 95 de la Constitución Política, la protección del ambiente y demás derechos colectivos, prevalece ante a los derechos derivados de la expedición de las Resoluciones n.º 323 del 27 de noviembre de 2015, n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017, n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017 y n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, que aprobaron las solicitudes de subdivisión de un predio rural, y la licencia urbanística de construcción.

Conclusión en el caso concreto

De conformidad con lo expuesto y teniendo en cuenta la posible situación de afectación o de riesgo de alteración severa o irreversible de los intereses colectivos en litigio, los que podrían agravarse con el pasar del tiempo, el suscrito decretará la suspensión de los efectos jurídicos de los siguientes actos administrativos: **i)** Resolución n.º 323 del 27 de noviembre de 2015, por medio de la cual se aprueba la solicitud de licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3, ubicado en la vereda Naranjal, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0251-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-119051 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, **ii)** Resolución n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural

denominado lote n.º 3b, ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0359-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137019 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, **iii)** Resolución n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3-c, ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0360-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137040 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, y **iv)** Resolución n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, por medio de la cual se concede licencia de construcción en la modalidad de obra nueva de un piso en el predio lote la Ceiba, de la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta; no obstante, se negará la medida cautelar destinada a que se ordene al municipio de Villeta y a la CAR la expedición de un acto administrativo conjunto que suspenda la construcción de viviendas en los predios objeto de subdivisión, puesto que: (i) es inviable, jurídicamente hablando, que el municipio y la CAR expidan actos administrativos mancomunadamente, en virtud de sus claras y particulares competencias, y del ámbito de actuación administrativa, definidas en la ley y (ii) el propósito de tal solicitud se conforma y supera con la orden judicial que se adoptará en esta providencia, que no es distinta a la protección precautoria de los derechos colectivos invocados.

En consecuencia, el municipio de Villeta, alcaldía municipal, en cumplimiento de la orden judicial, a través de la oficina de Planeación Municipal y de la Inspección de Policía Municipal, competente, adelantará el seguimiento y control a la suspensión de las obras que se estén o se hayan adelantado en virtud de los actos administrativos suspendidos, esto último, hasta tanto se resuelva el fondo del asunto y sin perjuicio del eventual levantamiento, modificación o revocatoria de la medida cautelar.

En mérito de lo expuesto, el Juez primero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

RESUELVE

PRIMERO: DECRETAR la medida cautelar de **suspensión provisional** de los efectos de los siguientes actos administrativos: **i)** Resolución n.º 323 del 27 de noviembre de 2015, por medio de la cual se aprueba la solicitud de licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3, ubicado en la vereda Naranjal, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0251-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-119051 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, **ii)** Resolución n.º 20171300015671 del 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3b, ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0359-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137019 de la

oficina de instrumentos públicos de Facatativá, **iii)** Resolución n.º 20171300015681 de 20 de diciembre de 2017, por medio del cual se aprueba la licencia urbanística de subdivisión de un predio rural denominado lote n.º 3-c, ubicado en la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta, identificado con cédula catastral n.º 00-02-0001-0360-000 e inscrito en el folio de matrícula inmobiliaria n.º 156-137040 de la oficina de instrumentos públicos de Facatativá, y **iv)** Resolución n.º 20191300093681 de 8 de julio de 2019, por medio de la cual se concede licencia de construcción en la modalidad de obra nueva de un piso en el predio lote la Ceiba, de la vereda Naranjal, sector rural del municipio de Villeta.

SEGUNDO: IMPONER a cargo de la alcaldía municipal de Villeta, a través de su oficina de Planeación Municipal y de la Inspección de Policía Municipal, competente, el adelantamiento del seguimiento y control a la suspensión de las obras que se estén o se hayan adelantado en virtud de los actos administrativos suspendidos, esto último, hasta tanto se resuelva el fondo del asunto y sin perjuicio del eventual levantamiento, modificación o revocatoria de la medida cautelar.

Para el cumplimiento de la orden deberá, inmediatamente sea notificado de esta providencia: (i) adelantar la verificación del estado de los predios objeto de las licencias, (ii) elaborar informe que de cuenta del incumplimiento a las normas plasmadas en el POBT vigente o a la normativa ambiental, caso en el cual enviará copia del informe a la CAR, (iii) iniciar los procesos policivos a que haya lugar, de todo lo cual informará periódicamente al Despacho Judicial.

TERCERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por el demandante para que se ordene al municipio de Villeta y a la CAR la expedición de un acto administrativo conjunto que suspenda la construcción de viviendas en los predios objeto de subdivisión.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

-Firmado electrónicamente-
MAURICIO LEGARDA NARVÁEZ
JUEZ

003
I-00

Firmado Por:

ELKIN MAURICIO LEGARDA NARVAEZ
JUEZ CIRCUITO

Medio de Control: ACCIÓN POPULAR
Radicado: 25269-33-33-001-2021-0075-00
DEMANDANTE: HUMBERTO ENRIQUE RODRÍGUEZ COBO
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLETA Y CAR CUNDINAMARCA

JUZGADO 001 SIN SECCIONES ADMINISTRATIVO DE FACATATIVA

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

Código de verificación:

96d3855c562057c0d4abd11cd9f543ccc0fb85ad6131edbb6df2018e2306b8a4

Documento generado en 22/07/2021 05:45:18 AM

Valide éste documento electrónico en la siguiente URL:

<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>