

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Villavicencio, agosto, cuatro (04) de dos mil diecisiete (2017)

REFERENCIA: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: HILDA NOVOA DE RODRIGUEZ, RAFAEL RAVE ROJAS, JORGE SANCHEZ Y OTROS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO, SECRETARIA DE CONTROL FISICO, CORPORACION PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL AREA DE MANEJO ESPECIAL DE LA MACARENA – CORMACARENA, URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA URBACOL LTDA., CURADURIAS URBANAS 1 Y 2, ELECTRIFICADORA DEL META S.A E.S.P
MAGISTRADA: TERESA HERRERA ANDRADE
EXPEDIENTE: No. 50001-23-33-000-2015-00391-00

Se procede a resolver sobre la solicitud de **MEDIDA CAUTELAR** promovida por los accionantes, en la presente **ACCION POPULAR**.

ANTECEDENTES

SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

La **ACCION POPULAR** se promovió con el fin de que se protejan los derechos colectivos A) EL GOCE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO, C) LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACION, RESTAURACION Y SUSTITUCION, D) EL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO Y LA UTILIZACION Y DEFENSA DE LOS BIENES PUBLICOS, H) EL ACCESO A UNA INFRASTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PUBLICA, J) EL ACCESO A LOS SERVICIOS PUBLICOS Y A QUE SU PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA y; M) LA REALIZACION 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, consagrados en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, que considera son vulnerados por las entidades aquí demandadas, en razón al incumplimiento de las obligaciones adquiridas por **URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA URBACOL LTDA.** Respecto a la dotación precaria de unos servicios públicos, del cual hasta el momento no se ha adelantado ningún desarrollo urbanístico. Adicionalmente, a la inobservancia y omisión por parte del **MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO** por la extracción de agua no tratada del pozo subterráneo sin aprobación de captación y por el vertimiento de aguas servidas en el pozo séptico causando olores nauseabundos. De dicha vulneración los accionantes solicitaron el decreto de las siguientes medidas cautelares con fundamento en lo normado por el literal a) del artículo 25, de Ley 472 de 1998:

Solicitan como **MEDIDA CAUTELAR** :

1. "Ordenar la cesación inmediata de todo proceso de loteo y obras de urbanización en el predio ubicado en el kilómetro 7 vía **PUERTO LÓPEZ**, en donde se localiza la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES** por parte de la **Urbanizadora URBACOL LTDA**, y/o del señor **VERNES VICENTE CRUZ**. Esto con el fin de interrumpir la transgresión que se viene presentando al ordenamiento jurídico nacional, pues como se ha insistido en el texto de esta demanda, la resolución que autorizó el desarrollo del proyecto se encuentra vencida y éste se desarrolla en contravía de toda disposición urbanística vigente.

Para el cumplimiento de la medida deprecada, solicita dirigir orden a la **ALCALDÍA DE VILLAVICENCIO** y a la **OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PÚBLICOS DE VILLAVICENCIO**, a fin de que se suspenda todo trámite y anotación en el folio de matrícula correspondiente, de todo contrato o actos que tengan por objeto la tradición del dominio de inmuebles correspondientes a la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES** por parte del señor **VERNES VICENTE CRUZ** o la **URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIANA LTDA** a particulares.

2. Ordenar la cesación inmediata de toda transmisión de dominio o venta de los lotes que componen la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES** por parte de la **Urbanizadora URBACOL LTDA.**, y/o del señor **VERNES VICENTE CRUZ** a otras personas, sean estas naturales o jurídicas, como quiera que

el desarrollo de las restantes etapas en el mencionado proyecto urbanístico transgrediría aún más la normatividad vigente, en concordancia con lo afirmado por la Administración Municipal, en cuanto a que no existe permiso para captación de dinero y parcelación de tierras de la razón social "**URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA LTDA. URBACOL**" y/o de las personas que la conforman.

3. Pese a que existe un daño ambiental que hasta el momento ha sido constatado y probado sumariamente por **CORMACARENA.**, aún no se han tomado las medidas necesarias y suficientes que interrumpan o eviten un daño aún más gravoso a los recursos naturales presentes en el sector de la Parcelación. Situación que es posible constatar, si se tiene en cuenta que a la fecha no se ha materializado la medida preventiva impuesta por la autoridad ambiental en el **META**, pese a que el procurador delegado en lo agrario y ambiental en ejercicio de sus funciones así lo ha solicitado.

Por tanto, solicita al Juez constitucional, ordene a la autoridad ambiental materialice la medida impuesta sobre la captación ilegal de aguas y el vertimiento de aguas servidas al caño, así como también el decreto de la medida cautelar de suspensión de tala a cualquier tipo de árbol ubicado en la propiedad privada de la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES**, con el fin de evitar se continúe con el daño al ecosistema de la zona y de contera el hábitat de las especies que allí habitan.

Se pretende con la medida cautelar, se interrumpa tanto la captación de aguas no aptas para el consumo humano como el vertimiento de aguas domesticas contaminadas al caño que cruza la parcelación, a fin que no se ponga en peligro la salud de las familias que viven en la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES** y la vida de las personas que se asientan en la rivera del Caño Quebrada Grande.

Aseguran que esta constante contaminación de aguas negras, no sólo pone en riesgo la vida de los habitantes de las riveras del mencionado caño, sino de todos aquellos que utilizan sus aguas para diferentes fines, como es el caso de los balnearios turísticos denominados "**LA CASONA**" y "**EL ESTERO**", cuyos espejos de agua son mantenidos por las aguas del caño en cita, que día a día recibe los desechos de un pozo séptico saturado y de una planta de tratamiento no autorizada ni adecuada a las necesidades del proyecto habitacional.

Sostienen que de tenerse en cuenta para acoger esta solicitud, la prevalencia del derecho sustancial, pues el propósito esencial de la Ley es la protección de los intereses colectivos, finalidad que debe primar sobre aspectos meramente formales que no se refieren al contenido del debido proceso y de conformidad con este principio, el excesivo apego a los rituales y a las formalidades procesales, tienden a disminuir la efectividad en la protección del derecho colectivo vulnerado.

Invoca la existencia de un peligro inminente que de seguir así perjudicaría aún más y de manera irremediable el ecosistema de la zona tanto como la salud y bienestar de los habitantes que residen en el sector, pues el mencionado constructor a la fecha adelanta adecuaciones no autorizadas en el terreno para implementar la II segunda etapa de la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES**.

4. Que en el evento de no se decreten las medidas previas solicitadas, se obligue a los demandados **SECRETARÍA DE CONTROL FÍSICO de Villavicencio, CORMACARENA, URBACOL LTDA y VERNES VICENTE CRUZ** a presentar caución para garantizar el pago de los daños que pueda generar tanto su conducta omisiva como activa, en la transgresión a los derechos colectivos enumerados.

5. Ordenar con cargo al **Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos** los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas pertinentes a implementar para mitigarlo y/o subsanarlo.

(...)

TRAMITE DE LA MEDIDA CAUTELAR

De la solicitud de medidas cautelares, se dio el respectivo traslado según el artículo 233 del C.P.A.C.A. para que el demandado se pronunciara a cerca de ellas, recibiendo las pertinentes respuestas de las siguientes Entidades demandadas (fls. 146-147 cuad. ppal.);

CORMACARENA

Se opone al considerar que la misma resulta innecesaria toda vez que la Corporación al realizar el operativo con la **POLICIA AMBIENTAL** en el sector denominado **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES**, decomisó las maquinas allí ubicadas e impuso la medida preventiva de acuerdo al procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en la Ley 1333 de 2009 y legalizarlo mediante resolución No. PS.GJ. 1.2.6. 16.0077 del 2 de febrero de 2016 e incluso agotar el acta de imposición de medida preventiva del 15 de marzo de 2016, esta Corporación ha cumplido con lo solicitado por los accionantes, por ello, pide se desestime la solicitud respecto al numeral 3°.

Refiere que el 8 de febrero de 2016, la Corporación conoció de denuncia ambiental bajo el radicado No. PQR 002011, en la que ponen en conocimiento la intervención de una reserva forestal, afectación de ronda hídrica e intervención de su cauce, procediendo a realizar visita técnica el día 18 de febrero de 2016, y emitir como resultado el concepto técnico PM GA 3 44 16 606 del 13 de abril de 2016, el cual fue expedido dentro del expediente No. P.M- G.A.3.11.016.296

Que mediante Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0077 del 2 de febrero de 2016, al legalizar el acta de incautación allegada con radicado No. 001390 del 27 de febrero de 2016 y suscrita por el Subintendente **JHONATAN ANDERSY MOLINA RIAÑO** y por ende, al abrir investigación e iniciar proceso sancionatorio ambiental en contra de los señores **LUIS ALFREDO LIMAS HERNÁNDEZ** y **VERNES VICENTE CRUZ CADENA**, por la presunta remoción de cubierta vegetal en el condominio **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES**. Igualmente, procedió a formular un único cargo en contra de dichos ciudadanos por la presunta remoción de cobertura vegetal en un área aproximada de 4939.1 metros cuadrados (m²), en el condominio **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES** a partir del uso de una maquina tipo retroexcavadora, marca Caterpillar, modelo 420 D, serie CAT0420DPFD22216.

A su vez, la Corporación procedió a ratificar la medida preventiva impuesta a través del acta de incautación allegada con el radicado No. 001390 del 27 de enero de 2016 e impuso una medida más consistente en la suspensión inmediata de todas las actividades de remoción de cobertura vegetal al interior del condominio **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES**, por el término de 12 meses contados a partir de la ejecutoria del mentado acto administrativo, señalando además que su incumplimiento es causal de agravante y da lugar a la imposición de sanciones legales establecidas en el artículo 40, de la Ley 1333 de 2009, para lo cual la Corporación realizará las visitas de control y seguimiento para verificar su cumplimiento, y la

Resolución de apertura fue notificada personalmente el día 25 de febrero de 2016 a uno de los investigados vinculados, señor **VERNES VICENTE CRUZ CADENA**.

Agrega que el 15 de marzo de 2016, la Corporación realizó visita a la parcelación campestre **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES**, con el ánimo de llevar a cabo la imposición de la medida preventiva ordenada mediante Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0077 de 2016, imponiendo dos sellos los cuales se ubicaron en la caseta de portería y en el poste de la cerca sobre la ronda del caño NN.

Finalmente indica que la Corporación ha procedido a dictar e imponer medida preventiva tendiente a cesar la afectación ambiental allí provocada por los señores **VERNES VICENTE CRUZ CADENA** y **LUIS ALFREDO LIMAS HERNÁNDEZ**, respecto de la cobertura vegetal en el área parcelada, sin que se avizorara que allí se hace captación ilegal de aguas o se produzca vertimiento residual alguno, por lo que considera improcedente declarar la medida provisional solicitada por los accionantes. (fl. 158-162 C1)

**URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA LTDA. –
URBACOL LTDA-**

Se opone a las medidas cautelares, sosteniendo que no se acreditaron los requisitos establecidos en el artículo 231 del C.P.A.C.A., pues lo que se pretende no es proteger los derechos e intereses colectivos, sino llevar a un escenario judicial especial, situaciones propias originadas en negocios privados que no repercuten en la afectación a un derecho colectivo, y ante algún incumplimiento contractual por parte de **URBACOL LTDA.**, la acción popular, no es el mecanismo procesal idóneo y no está probada la afectación de los derechos colectivos, además, **CORMACARENA** reitera este dicho..

Respecto a la vulneración del derecho al **GOCE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO**, refirió que en cuento a la tala de bosques nativos, se encuentra en curso un procedimiento administrativo ante **CORMACARENA**, tendiente a determinar si la zona objeto de intervención podía catalogarse como bosque nativo, sin que haya un pronunciamiento de fondo, razón por la cual se debe aplicar la presunción de inocencia, y el accionado no ha vuelto a realizar intervención alguna, hasta que se resuelva dicha situación.

Sobre la captación ilegal de aguas y vertimientos de aguas residuales domésticas, sostiene que **CORMACARENA** en el oficio PS-GJ-1.2.16.3463, afirmó que no se avizoraba la ocurrencia de este hecho.

En lo atinente al **EL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO Y LA UTILIZACION Y DEFENSA DE LOS BIENES PUBLICOS**, respecto a las áreas de cesión obligatoria, los accionantes desconocen que mediante la Resolución No 017 de 1986 el **DEPARTAMENTO DE PLANEACIÓN MUNICIPAL de VILLAVICENCIO**, autorizó la parcelación del predio y estableció que se aceptaba la viabilidad no se exigió la cesión al Municipio, sino que las mismas serían áreas comunitarias, por lo que hacen parte de las zonas comunes de la copropiedad y le corresponde a ellos su mantenimiento, más no cesiones urbanísticas que tengan naturaleza de bien de uso público, por lo que por esa razón jurídica el proyecto no presenta áreas de cesión y las mismas no han sido requeridas por el Municipio.

En cuanto al derecho colectivo, al **ACCESO A LOS SERVICIOS PUBLICOS Y A QUE SU PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA**, afirma que **URBACOL LTDA.**, no es prestador de servicios públicos, su obligación se limita a la realización de las obras de las respectivas redes de servicios públicos más no a la prestación de los mismos.

En el cargo de vulneración al derecho colectivo a **LA REALIZACION 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**, sostiene que no es cierto que la licencia original esté vencida, toda vez que, la misma sigue vigente como lo ha manifestado el **MUNICIPIO de VILLAVICENCIO** en la contestación de la acción popular, por lo que no es predicable ningún evento de decaimiento de los efectos del acto administrativo en los términos del artículo 91 del C.P.A.C.A., por lo que, dicha licencia como acto administrativo particular provisto de presunción de legalidad y de carácter ejecutorio, el cual continúa surtiendo efectos jurídicos, por lo que no es predicable las vigencias de las licencias urbanísticas establecidas en el Decreto 1077 de 2015, ya que estamos hablando de una situación consolidada en vigencia de una norma posterior. Adicionalmente, **URBACOL LTDA.**, sólo transfirió lotes campestres, pero no es responsable de la construcción de las viviendas que se desarrollaron al interior de la parcelación, por lo que la responsabilidad de obtener las licencias recae en los copropietarios.

Finalmente, explica la imposibilidad de aplicar medida provisional contra señor **VERNES VICENTE CRUZ CADENA** por no ser vinculado en el auto admisorio de la presente acción, por lo tanto no puede hacerle extensivo los efectos de un pronunciamiento judicial. (fl. 333 – 337 C 2)

De lo anterior, se procede a revisar las medidas provisionales adecuadas para la problemática objeto de esta acción, sin embargo, teniendo en cuenta el memorial allegado por los accionantes el 21 de febrero del 2017, en el que informan que la **SOCIEDAD URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA LTDA “URBACOL LTDA.”** representada por el señor **VERNIS VICENTE CRUZ CADENA**, el pasado 2 de febrero dio la orden de suspender el suministro de agua que se extrae de un pozo profundo del cual tampoco tienen licencia de **CORMACARENA**, sin embargo, vendió los lotes con ese servicio y lo venía suministrando, por lo que expresan llevar 18 días sin agua, lo cual afecta a toda la comunidad residente, y refiere que es una represalia al no pagar el servicio de la administración. (fls. 451-452 C2)

PROCURADOR 48 JUDICIAL II DELEGADO ANTE EL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

Aborda tres temas jurídicos a tratar, el primero, hace referencia a determinar si en el proceso de loteo y obras de urbanización **SANTA JOHANNA DE LOS BOSQUES** por parte de **URBACOL LTDA.**, hubo un soporte o no legal y actualmente afecta directa e indirectamente a los copropietarios; el segundo, refiere a si se evidencia una captación ilegal de aguas y vertimiento de aguas servidas al caño, así como la tala de cualquier árbol en esa parcelación y el tercero si se pueden decretar de oficio medidas cautelares oficiosas o supletorias.

Considera que la parcelación objeto de litigio inicialmente no está sometida a la Ley 675 de 2001, es decir, no está obligatoriamente por marco jurídico fundada como una propiedad horizontal y ello hace que no sean aplicables las normas que regulan los conjuntos, como si se da en el sector urbano, sin embargo, se puede someter a ella según la voluntad de los parcelantes y la organización de la parcelación.

Afirma que cuando se originó la parcelación, la normatividad que regulaba este tipo de agrupaciones, no tiene el desarrollo y los controles que hoy posee, por ello las cosas eran más sencillas y menos controladas, en la Resolución

No. 6079 de 1984, por medio de la cual, el Superintendente Bancario concede permiso para anunciar y desarrollar la actividad de enajenación de inmuebles, respecto de los 55 lotes allí descritos, así mismo, mediante Resolución No. 017 de 1986, la Directora de **PLANEACIÓN MUNICIPAL** de **VILLAVICENCIO**, concedió visto bueno a la parcelación en todas sus etapas presentada por **VERNES VICENTE CRUZ C.** representante de la urbanizadora **URBACOL LTDA.**, y **CONSTRUCTORA COLOMBIA LTDA.** según dicho acto administrativo, no se exige cesión al Municipio, sino serán comunitarios, significa ello que el constructor contaba inicialmente con los permisos requeridos para el lote, parcelación, anuncio y desarrollo de la actividad de enajenación y las autorizaciones fueron actos muy generales, sin obligaciones específicas, lo que comenzó a generar si se quiere problemas y confusiones.

Que los Decretos 1077 de 2015, 1197 de 2016, la Ley 388 de 1997, son más precisas, por lo que debe revisarse el tema de un posible decaimiento del acto administrativo concedentes de las autorizaciones de funcionamiento a la primera parte de la parcelación, sin embargo, esta situación no tiene relevancia para la resolución de la medida cautelar, no quiere decir ello, que no se deba dar cumplimiento a las normas generales sobre el manejo de residuos sólidos, capa vegetal, vertimientos, y las específicas sobre urbanismo y habitabilidad.

Que el señor **VERNES VICENTE CRUZ CADENA**, afirma tanto en el oficio del 9 de diciembre de 2014 como en la contestación de la medida cautelar, que hace aproximadamente 16 años no adelanta ningún proceso urbanístico, que no es propietario de los predios o lotes que están en venta a particulares, por lo que no es necesario suspender el proceso de loteo o transmisión del dominio.

Refiere que en el oficio No. 1402-17-12-2818-14, expedido el 6 de noviembre de 2014, por la **SECRETARÍA DE CONTROL FÍSICO MUNICIPAL** y el certificado de libertad y tradición de la matrícula 230-25337, en la anotación 4 del 15 de mayo de 1985, se realizó el reglamento de propiedad horizontal elevado a escritura pública 969 del 12 de abril de 1985 expedida por la **NOTARÍA PRIMERA** de **VILLAVICENCIO**.

Dice que en virtud de lo dispuesto en la Ley 675 de 2001, el constructor estaba obligado a garantizar las zonas comunes y el acceso a los servicios públicos mínimos, pero no es prestador de servicios públicos, lo que no significa que en los términos de la Ley y el reglamento de propiedad horizontal no deba garantizarlos, solicita decretar como medida cautelar que **URBACOL.**,

garantice los servicios públicos domiciliarios a los parcelantes, el acceso al agua, por constituir un derecho fundamental, que afecta directamente el mínimo vital de las personas, que debe asumirlo el constructor junto con los demás servicios públicos domiciliarios, por lo que pide que se decrete oficiosamente según el párrafo del artículo 229 del C.P.A.C.A..

Que no hay certeza sobre la terminación o no de las obras de urbanismo, por cuanto en constancia del 3 de diciembre de 2014, firmada por **HENRY WALTER PALMA, MAIRA ALEJANDRA VARELA, HECTOR JAIRO REY, CAMILO EDUARDO CRUZ y HUMBERTO RANGEL ESCOBAR**, dicen que recibieron a entera satisfacción de los urbanizadores, las áreas comunes y construidas de esa parcelación, y de otro lado, no se observa cumplido, por lo que no se puede tener claridad sobre cual versión es cierta.

En cuanto a la medida cautelar sobre captación ilegal de aguas y vertimiento de aguas servidas al caño, así como la tala de cualquier árbol en esa parcelación, **CORMACARENA**, se opuso a la medida cautelar, pero no porque se hubiera cumplido a cabalidad la Ley, sino por innecesaria, dado que ya hizo operativos con la **POLICÍA AMBIENTAL**, hizo el decomiso de máquinas, impuso la medida preventiva de acuerdo al procedimiento sancionatorio ambiental contemplado en la Ley 1333 de 2009, suspendiendo por 12 meses la actividad de remoción de la cobertura vegetal, sin embargo, esos 12 meses están a punto de vencerse, por lo que pidió como medida oficiosa cautelar se ordenara a **CORMACARENA** realizar una verificación en el término prudencial que fije el Despacho, con el fin de confirmar o informar si el constructor está cumpliendo con la no destrucción de la capa vegetal e igualmente se verifique si a la fecha existe o no captación ilegal de aguas o vertimientos indebidos, dado que la última verificación efectuada fue de hace más de un año y existen antecedentes fundados sobre actos agraviantes del medio ambiente por parte del constructor que exige tomar medidas permanentes de verificación.

Considera que en este caso proceden las medidas oficiosas supletorias, dada la naturaleza del tema y la probable afectación de los derechos colectivos.

También pide la vinculación de la **PROCURADURÍA 6 AGRARIA Y AMBIENTAL** de la **ORINOQUÍA**, quien como órgano técnico, puede realizar el

acompañamiento administrativo en las gestiones de cumplimiento de la medida y seguimiento de los planes de acción que debe hacer **CORMACARENA**.

Reitera algunas de las peticiones de los accionantes y que se vincule a **PROCURADURÍA 6 AGRARIA Y AMBIENTAL** de la **ORINOQUÍA** para que haga acompañamiento administrativo en las gestiones de cumplimiento de la medida y seguimiento de los planes de acción ambiental que debe hacer **CORMACARENA**. (fls.456-460 C-2)

CONSIDERACIONES

Las medidas cautelares en la acción popular se encuentran reguladas por los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, en los cuales se prevé lo siguiente:

Artículo 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;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Parágrafo 1°.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

Parágrafo 2°.- 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. (negrilla y subrayado fuera del texto)

De lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 reguló, en cuanto a las medidas cautelares, lo relacionado con la oportunidad, el tipo de medida a adoptarse, la procedencia de recursos y los fundamentos a invocarse para oponerse a las medidas decretadas.

Por su parte, el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (C.P.A.C.A.) en el Capítulo XI, estipuló las medidas cautelares, cuyas normas deben aplicarse en los procesos adelantados en la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, incluyendo las acciones populares y de tutela. Al respecto, el artículo 229 prevé lo siguiente:

Artículo 229. Procedencia de medidas cautelares. En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo.

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

NOTA: Parágrafo declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-284 de 2014.

NOTA: El texto subrayado fue declarado INEXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-284 de 2014.

Y el artículo 230 de la precitada Ley, señala el contenido y alcance de las medidas cautelares, que implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, para el Juez o Magistrado Ponente, sin 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. Que es preventiva y conservativa, anticipativa y puede impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer y 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.

Por su parte, el artículo 231, consagra los requisitos que se deben considerar para decretar las medidas cautelares, tales como, que la demanda esté debidamente fundada en derecho, la titularidad del derecho, allegado las pruebas correspondientes, además, que al no otorgarse la medida se evite un perjuicio irremediable y que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

Así las cosas, se advierte que conforme al anterior marco legal, se le otorgan amplias facultades al Juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos.

Por último, el inciso final de artículo 232 del C.P.A.C.A., establece **que no se requerirá caución en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos**, de los procesos de tutela, ni cuando la solicitante de la medida cautelar sea una entidad pública.

CASO CONCRETO

Este Despacho procede a examinar la necesidad del decreto de la medidas solicitadas y/o decretar medidas cautelares de oficio ya que su finalidad es la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, conforme lo establece el parágrafo 1º del artículo 229 del C.P.A.C.A..

Los cargos de la medida cautelar solicitada por la parte actora corresponde a los siguientes:

1. ¿Es posible cesar el proceso de loteo, escrituración y registro de las obras de urbanización en el predio ubicado en el kilómetro 7 vía **PUERTO**

LÓPEZ, en donde se localiza la Parcelación **SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES** por parte de la Urbanizadora **URBACOL LTDA**, y/o del señor **VERNES VICENTE CRUZ**?

Este cargo no tendrá mérito de prosperidad en virtud de lo siguiente:

Según el estatuto de registro de instrumentos públicos, el registro de la propiedad inmueble es un servicio público prestado por el Estado por funcionarios denominados Registradores de Instrumentos Públicos, en la forma establecida por la Ley.

El artículo 13 y siguientes de la Ley 1579 de 2012, reglamentan la forma para hacer el registro de los instrumentos susceptibles de éste y su proceso se compone de cuatro etapas: radicación, calificación, inscripción y constancia de haberse ejecutado la inscripción y solo pueden ser registrados **los títulos que reúnan los requisitos exigidos por la Ley**. Si el registro se hace en oportunidad el Registrador hará el examen del mismo, sobre las formas extrínsecas y la capacidad de los otorgantes, si el documento cumple con éstas y no existe causal legal que impida su registro se procede de conformidad, por causa de origen legal y que, por tratarse de prohibiciones, son de interpretación restrictiva.

Sobre el particular, el **H. CONSEJO DE ESTADO**, ha dicho

(...)

Del texto del decreto ley 1250 pueden citarse a título de ejemplo los siguientes: **cuando el instrumento contiene actos no contemplados en el artículo 2°; aquellos que por ser susceptibles de registro se presentan en oficinas distintas del lugar de ubicación del inmueble (art. 3°); cuando ha transcurrido el término de noventa días si se trata de inscribir hipoteca o patrimonio familiar inembargable (art. 32). En otros casos el registro puede suspenderse por falta de requisitos formales subsanables, por ejemplo, cuando no se acompaña copia auténtica del documento destinado al archivo de la oficina de registro (art. 18); cuando en el documento que se pretende inscribir no se indica la procedencia inmediata del dominio o del derecho respectivo, mediante la cita del título antecedente con los datos de su registro**

(art. 52); cuando no se presentan los comprobantes de pago de impuesto de registro y anotación (art. 95).

En consecuencia, no resulta viable crear por vía administrativa un requisito, no previsto en la ley, para obtener la inscripción de un título susceptible de ingresar al registro inmobiliario. Tal exigencia significa una extralimitación en el ejercicio de funciones, pues se trata de imponer cargas no previstas en norma legal. Con ello se desconocería el principio contenido en el artículo 6° de la Carta Política - sobre responsabilidad de los servidores públicos - y en el 84 ibídem, según el cual las autoridades públicas no pueden establecer ni exigir requisitos adicionales para el ejercicio de un derecho que ha sido reglamentado de manera general.

Se responde:

1. No es viable jurídicamente que las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y Privados del país, entre ellas la del departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, se abstengan de inscribir loteos y parcelaciones mientras el interesado no acredite que obtuvo la respectiva licencia ambiental, por tratarse de un requisito no previsto en la ley.
2. Mientras el legislador no establezca como requisito para obtener la inscripción de títulos la presentación de la licencia ambiental, no pueden las autoridades, por vía administrativa, dejar de inscribir un derecho que la ley ordena registrar para su validez o para su eficacia.

Para la preservación y garantía de las normas sobre ordenamiento territorial o urbanísticas y ambientales, el legislador señaló las medidas preventivas y sancionatorias y fijó el procedimiento para su aplicación, tal como se expresa en la parte motiva.¹

Corolario de lo anterior, no es viable limitar el proceso de loteo, escrituración y mucho menos registro, por cuanto, no existen limitaciones legales

¹ Consejo de Estado. Sala de Consulta y servicio civil. Consejero Ponente: Augusto Trejos Jaramillo. Concepto del 25 de febrero de 1998. Radicación No. 1068.

en este proceso que impongan dicho gravamen, y hacerlo significaría una extralimitación en el ejercicio de funciones, pues se trata de imponer cargas por fuera de la Ley, aunado, a que la solicitud de cautela no garantiza efectivamente una solución adecuada a la problemática actual de la acción popular, pues no atacan directamente la problemática de deficiencia e inactividad del acueducto que es la que se presenta en la actualidad, y está causando perjuicios a la comunidad, afectando su mínimo vital por afectación de su derecho fundamental al agua y el acceso a servicios públicos y no de titulación.

2. ¿Se ha materializado alguna medida preventiva por parte de **CORMACARENA** sobre el daño ambiental por la captación ilegal de aguas y su vertimiento de aguas servidas al caño que cruza la **Parcelación SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES**, así como la tala de cualquier árbol en la parcelación?

Sobre el particular, reposa en el expediente, la Resolución No. PS-GJ.1.2.6.16.0077 del 2 de febrero de 2016 dentro del expediente No. PM.GA.3.47.3.016.004, por medio de la cual se inicia un proceso sancionatorio contra los señores **VERNES VICENTE CRUZ CADENA** y **LUIS ALFREDO LIMAS HERNÁNDEZ** por la presunta remoción de cobertura vegetal en el condominio **SANTA JOHANA DE LOS BOSQUES**, incautando una maquinaria pesada y suspendiendo todas las actividades por un término de 12 meses contados a partir de la ejecutoria o hasta tanto no se cuente con la licencia previa para tal efecto.

Es evidente que **CORMACARENA** si ha tomado las medidas pertinentes para suspender cualquier tipo de actividad que afecte las condiciones ambientales del lugar, y si el Constructor reincide en las conductas violatorias de normas ambientales, los actores populares pueden acudir nuevamente ante esta Entidad en procura de la preservación de la cobertura vegetal, asimismo, se verifique si a la fecha existe o no captación ilegal de aguas o vertimientos indebidos, trámite administrativo que no puede ser sustituido por la acción popular, que es procedente siempre y cuando no haya otro mecanismo para evitar la violación de derechos colectivos.

3. ¿Es viable obligar a la **SECRETARÍA DE CONTROL FÍSICO** de **VILLAVICENCIO**, **CORMACARENA**, **URBACOL LTDA.**, y al señor **VERNES VICENTE CRUZ** a presentar caución para garantizar el pago de los

daños que pueda generar tanto su conducta omisiva como activa en la transgresión a los derechos colectivos?

Esta solicitud no tendrá mérito de prosperidad por cuanto el artículo 232 inciso final del CPACA., es claro en señalar que en los procesos que tengan la finalidad de defensa y protección de derechos de intereses colectivos, no se requerirá de caución.

En este caso, se pretende la protección de los derechos colectivos, anunciados en las pretensiones de la demanda, tales como, A) EL GOCE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO, C) LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACION, RESTAURACION Y SUSTITUTCION, D) EL GOCE DEL ESPACIO PUBLICO Y LA UTILIZACION Y DEFENSA DE LOS BIENES PUBLICOS, H) EL ACCESO A UNA INFRASTRUCTURA DE SERVICIOS QUE GARANTICE LA SALUBRIDAD PUBLICA, J) EL ACCESO A LOS SERVICIOS PUBLICOS Y A QUE SU PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA y; M) LA REALIZACION DE LAS CONSTRUCCIONES, EDIFICACIONES Y DESARROLLOS URBANOS RESPETANDO LAS DISPOSICIONES JURIIICAS, DE MANERA ORDENADA Y DANDO PREVALENCIA AL BENEFICIO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LOS HABITANTES, del artículo 32, de la Ley 472 de 1998.

No sólo se limita la exoneración de la caución únicamente a la acción popular o medio de control para la protección de los derechos e intereses colectivos, sino que se refirió de manera general a cualquier tipo de procesos que tienen por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos.

4. ¿Se pueden decretar medidas cautelares oficiosas o supletorias, al suspenderse el suministro de agua por parte de la **SOCIEDAD URBANIZADORA Y CONSTRUCTORA COLOMBIA LTDA "URBACOL LTDA."** representada por el señor **VERNIS VICENTE CRUZ CADENA**, como represalia al no pagar el servicio de administración?

Según los accionantes el Constructor no garantiza efectivamente una solución adecuada a la provisión de agua y el acceso al servicio público. (fl 451 -452 C2).

En el asunto que se ventila, el Constructor de manera ilegal, extrae agua subterránea, sin las respectivas licencias ambientales y la instalación del servicio público, no cumple con las condiciones legales para el suministro de agua a una de las etapas de la parcelación. (fls. 226 a 232 cuad. 2)

Si bien toda persona tiene derecho a disponer de agua, de forma continua y suficiente, para los usos personales y domésticos, también es cierto que, dentro de las diligencias no está acreditado una situación de vulnerabilidad en que se encuentran los actores populares, o un perjuicio irremediable, actual e inminente que requiera del decreto de la medida cautelar, por lo que se negará.

Adicionalmente, por solicitud del **MINISTERIO PÚBLICO**, se **VINCULARÁ** a la **PROCURADURÍA 6 AGRARIA Y AMBIENTAL** de la **ORINOQUÍA** para que haga acompañamiento administrativo en las gestiones de cumplimiento de la medida y seguimiento de los planes de acción ambiental que debe hacer **CORMACARENA**, así como para que brinde acompañamiento al trámite de acción popular y sea parte dentro de la audiencia de pacto de cumplimiento.

En mérito de lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META**,

RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la **MEDIDA CAUTELAR** solicitada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: VINCULAR a la **PROCURADURÍA 6 AGRARIA Y AMBIENTAL** de la **ORINOQUÍA** para que haga acompañamiento administrativo en las gestiones de cumplimiento de la medida y seguimiento de los planes de acción ambiental que debe hacer **CORMACARENA**, así como para que brinde

acompañamiento al trámite de acción popular y sea parte dentro de la audiencia de pacto de cumplimiento.

TERCERO: NOTIFÍQUESE por el medio más expedito posible, por tratarse de un trámite dentro de la **ACCIÓN DE POPULAR**.

CUARTO: En firme esta providencia vuelvan las diligencias al Despacho para fijar fecha para el pacto de cumplimiento.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

La Magistrada



TERESA HERRERA ANDRADE