

**RV: RESPUESTA DEMANDA ACCIÓN POPULAR No. 500012333000 2021-00050-00 ISAIAS FORERO PORRAS Y MARÍA DEL ROSARIO FORERO PORRAS**

Secretaria General Tribunal Administrativo - Seccional Villavicencio

<sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co>

Miércoles 17/03/2021 16:07

Para: Gina Paola Rodriguez Gomez <grodrigg@cendoj.ramajudicial.gov.co>

CC: Iser Leonardo Tejeiro Quintero <itejeirq@cendoj.ramajudicial.gov.co>

 1 archivos adjuntos (353 KB)

RESPUESTA DEMANDA ACCION POPULAR. ISAIAS FORERO PORRAS Y OTRA 2021-00050-00.pdf;

50001233300020210005000 Popular Dra Nohra.

---

**De:** Pilar Amparo Romero Guarnizo <pilar.romero@fiscalia.gov.co>

**Enviado:** miércoles, 17 de marzo de 2021 3:41 p. m.

**Para:** Secretaria General Tribunal Administrativo - Seccional Villavicencio

<sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co>

**Asunto:** RESPUESTA DEMANDA ACCIÓN POPULAR No. 500012333000 2021-00050-00 ISAIAS FORERO PORRAS Y MARÍA DEL ROSARIO FORERO PORRAS

Magistrada

**NOHORA EUGENIA GALEANO PARRA**

Tribunal Contencioso Administrativo del Meta

Ciudad

Atento saludo.

De manera respetuosa, en calidad de apoderada de la Fiscalía General de la Nación y estando dentro del término legal otorgado, adjunto me permito enviar a su Despacho memorial de respuesta a la demanda de Acción Popular No. 500012333000 2021-00050-00, instaurada por el señor ISAIAS FORERO PORRAS y la señora MARÍA DEL ROSARIO FORERO PORRAS.

Los anexos correspondientes, junto con los soportes se encuentran en el Despacho.

**Favor acusar recibo del presente.**

Agradezco su atención.

Cordialmente,

**PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO**

**C.C. 51.657.119 de Bogotá**

**T.P. 44.492 del C. S. de la J.**

**Apoderada Fiscalía General de la Nación**

AVISO DE CONFIDENCIALIDAD: Este correo electrónico contiene información de la Rama Judicial de Colombia. Si no es el destinatario de este correo y lo recibió por error comuníquelo de inmediato, respondiendo al remitente y

eliminando cualquier copia que pueda tener del mismo. Si no es el destinatario, no podrá usar su contenido, de hacerlo podría tener consecuencias legales como las contenidas en la Ley 1273 del 5 de enero de 2009 y todas las que le apliquen. Si es el destinatario, le corresponde mantener reserva en general sobre la información de este mensaje, sus documentos y/o archivos adjuntos, a no ser que exista una autorización explícita. Antes de imprimir este correo, considere si es realmente necesario hacerlo, recuerde que puede guardarlo como un archivo digital.

NOTA CONFIDENCIAL DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN: Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.

NOTA CONFIDENCIAL DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN: Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.

NOTA CONFIDENCIAL DE LA FISCALIA GENERAL DE LA NACIÓN: Este mensaje (incluyendo cualquier anexo) contiene información confidencial y se encuentra protegido por la Ley. Sólo puede ser utilizada por la persona o compañía a la cual está dirigido. Si usted no es el receptor autorizado, o por error recibe este mensaje, favor borrarlo inmediatamente. Cualquier retención difusión, distribución, copia o toma cualquier acción basado en ella, se encuentra estrictamente prohibido.

Bogotá D.C.

Magistrada

**NOHORA EUGENIA GALEANO PARRA**

Tribunal Contencioso Administrativo del Meta

Email: [sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co](mailto:sgtadmvcio@cendoj.ramajudicial.gov.co)

Ciudad

**ASUNTO:** Contestación demanda medio de control con pretensión de protección de los derechos e intereses colectivos  
**Radicado:** 50001-23-33-000-2021-00050-00  
**Demandantes:** Isaías Forero Porras y María del Rosario Forero Porras.  
**Demandados:** Municipio de Acacías, Corporación para el Desarrollo del Área de Manejo Especial Macarena, Fiscalía General de la Nación, Asociación de Usuarios del Acueducto Rural de las Veredas Unidas de Acacias – ARVUDEA, Electrificadora del meta SA ESP “EMSA ESP”, Policía Nacional de Colombia y Otros.

**PILAR AMPARO ROMERO GUARNIZO**, identificado como aparece al pie de mi firma, apoderada de la Fiscalía General de la Nación, debidamente acreditada como consta en los documentos allegado al Despacho, de manera respetuosa me permito **CONTESTAR** la demanda del medio de control con pretensión de protección de los derechos e intereses colectivos de la referencia.

## I. OPORTUNIDAD PROCESAL

Estas consideraciones son presentadas dentro del término de 10 días otorgados por el artículo 22 de la Ley 472 de 1998<sup>1</sup>, computados a partir de la notificación del auto del 26 de enero de 2021, que se surtió mediante correo electrónico el 3 de marzo del año en curso. Por esta razón, el término para presentar este escrito vence el 17 de marzo del año en curso.

## II. ANTECEDENTES

### A. FUNDAMENTOS FÁCTICOS

El señor Isaías Forero Porras y la señora María del Rosario Forero Porras, a través de apoderado interpusieron acción popular o demanda del medio de

---

<sup>1</sup> “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.”

control con pretensión de protección de los derechos e intereses colectivos en contra del Municipio de Acacias, la Corporación para el Desarrollo del Área de Manejo Especial Macarena “CORMACARENA”, la Fiscalía General de la Nación, la Asociación de los Usuarios del Acueducto Rural de las Veredas Unidas de Acacias – ARVUDEA, la Electrificadora del Meta SA ESP “EMSA ESP”, la Policía Nacional de Colombia y los señores John Frank Rojas Baquero, Cesar Augusto Reina Acosta, Henry Lozano Bohórquez y Juan Bernardo Prada Saavedra, con el objeto de amparar los derechos e intereses colectivos (i) a la moralidad administrativa (ii) al goce de un ambiente sano; (iii) equilibrio ecológico; (iv) el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanísticos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; (v) la salubridad pública; (vi) la libre competencia económica (vii) la convivencia y la integridad urbanística y (viii) el acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna. Lo anterior está sustentando en los **siguientes hechos**:

1. Indica el apoderado de los accionantes que son propietarios de los predios la Fortuna y el Recuerdo y que las accionadas han permitido, sin realizar ninguna acción, que, al lado de esos inmuebles, en el municipio de Acacias, se desarrollen “urbanizaciones ilegales (...) parcelaciones ilegales, loteos sin soporte en licencias urbanísticas que no cumplen con las normas de uso del suelo”

2. Señala la parte activa que el proyecto “urbanístico ilegal” está afectando ecosistemas bióticos como suelos, caños, quebradas, ríos y humedales, donde está prohibido el establecimiento de vivienda y asentamientos sin permiso de autoridad ambiental. Agrega, que se hacen loteos, se comercializan, los adquirientes construyen viviendas y para servicios de agua y alcantarillado cavan pozos sin permiso, contaminando suelos y exponiendo a la comunidad a enfermedades; e instalan redes de energía sin cumplir los reglamentos.

3. Afirma la parte accionante que existen en el casco urbano del municipio de Acacias locales dedicados a la venta de estos proyectos, lo cual han puesto en conocimiento de la Policía, la Procuraduría y la Fiscalía General de la Nación, sin que el Ente Acusador haya adelantado “judicialización de los responsables”.

3. Aduce la parte demandante que se ha solicitado a las autoridades municipales y de Policía documentación sobre la legalidad de las urbanizaciones, licencias, permisos sin respuesta alguna y sin que se detengan las construcciones a pesar de las vulneraciones de los derechos colectivos; y que se formuló denuncia ante la Fiscalía General de la Nación por “urbanización ilegal” y tampoco ha desarrollado una investigación de los hechos.

## B. PRETENSIONES

Con fundamento en lo anteriormente narrado, en el numeral III del escrito de acción popular denominado “**PRETENSIONES**”, la parte accionante solicita lo siguiente:

“**PRIMERA.-** Que mediante sentencia se amparen los derechos colectivos conculcados y amenazados por los demandados.

**SEGUNDA:** DECLARAR responsables de manera solidaria a los demandados por la violación de los derechos colectivos invocados en esta demanda. En consecuencia solicito disponer l protección de los derechos colectivos invocados.

**TERCERA.-** Ordene a los demandados, que con el apoyo de la fuerza pública que detenta la **POLICIA NACIONAL DE COLOMBIA** se demuelan todas y cada una de las construcciones ilegales levantadas en el predio denominado el REMANSO identificado con la matrícula inmobiliaria No. **232-23365** y con la cédula catastral No. 000200150111000, situado en la Vereda el Resguardo de Acacias y en el predio LOS AHORROS, situados en la Vereda el Resguardo de Acacias Meta

**CUARTA.-** Que se declare que la Fiscalía General de la Nación está vulnerando el derecho colectivo a la moralidad administrativa y el orden económico y social al no adelantar ninguna investigación judicial eficaz encaminada a judicializar y sancionar penalmente a los presuntos responsables de **desarrollar, promover, patrocinar, inducir, financiar, facilitar, tolerar, colaborar o permita la división, parcelación, urbanización de inmuebles y su construcción, sin el lleno de los requisitos de ley, en el área rural del municipio de Acacias.**

**QUINTA.-** Decretar las medidas cautelares deprecadas y sustentadas en esta demanda en el **capítulo VIII**

**SEXTA:** Ordenar a **ASOCIACION DE LOS USUARIOS DEL ACUEDUCTO RURAL DE LAS VEREDAS UNIDAS DE ACACIAS – ARUDEA** que con el apoyo de la POLICIA NACIONAL proceda a la desconexión del servicio de acueducto a los predios que hayan surgido de loteos de fincas en la jurisdicción rural de Acacias y que no cuenten con licencias urbanísticas.

**SEPTIMA.-** Ordenar a **ELECTRIFICADORA DEL META SA ESP “EMSA ESP”** que con el apoyo de la POLICIA NACIONAL proceda a la desconexión del servicio de energía a los predios que hayan surgido de loteos de fincas en la jurisdicción rural de Acacias y que no cuenten con licencias urbanísticas

**OCTAVA.-** Que se ordene al Municipio de Acacias y a CORMACARENA que una vez

demolidas las obras en el predio EL REMANSO y el AHORRO procedan a adelantar las acciones para la recuperación de los suelos y escorrentías naturales, corrientes de agua subterráneas y superficiales y las rondas hídricas que hubieren sido afectadas con la urbanización ilegal.

**NOVENA.-** .-Que mediante auto de trámite se vincule por el extremo pasivo a los demás particulares y entidades pública que resulten involucrados por acción u omisión en la amenaza y violación de los derechos colectivos cuyo amparo se pretende con esta demanda

**DECIMA.-** Debido a que mis clientes son campesinos de escasos recursos solicito que se disponga que las citaciones y publicaciones de ley se hagan con cargo al FONDO PARA LA DEFENSA DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS (...)"

## C. EXCEPCIONES DE MÉRITO

### 1. FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA POR PASIVA

La jurisprudencia de las diferentes Secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado ha coincidido en afirmar que la legitimación en la causa alude a la capacidad de ser parte dentro del proceso. Concretamente, ha dicho este Tribunal lo siguiente:

“La legitimación en la causa hace referencia a la posibilidad de que la persona formule o contradiga las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo con interés en la relación jurídica sustancial debatida en el proceso.

(...)

La legitimación en la causa está directamente relacionada con el objeto de la *litis*, es decir, se trata de un elemento sustancial vinculado con la pretensión, en ese sentido, no constituye un presupuesto procesal, como sí lo es la legitimación para el proceso; por el contrario, la legitimación en la causa ha sido entendida como un presupuesto para la sentencia de fondo, en otras palabras, es un requisito para que exista un pronunciamiento de mérito sobre la relación jurídico – sustancial que es materia de juzgamiento.”<sup>2</sup>

<sup>2</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Auto de unificación del 25 de septiembre de 2013. Consejero ponente: Enrique Gil Botero. Radicación No. 25000232600019970503301 (20420). Cfr. Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 10 de septiembre de 2020. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación No. 11001032400020170001200; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 18 de agosto de 2020. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación No. 25000234100020140027701; Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia del 16 de mayo de 2019. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación No. 25000232600020110043801 (47649); Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera.

Partiendo de lo anteriormente expuesto, el Consejo de Estado ha establecido que la legitimación en la causa tiene dos dimensiones, a saber: (i) la de hecho, relacionada “a la circunstancia de obrar dentro del proceso en calidad de demandante o demandado, una vez se ha iniciado el mismo en ejercicio del derecho de acción y en virtud de la correspondiente pretensión procesal”<sup>3</sup>, y (ii) la material, entendida como aquella “que da cuenta de la participación o relación que tienen las personas naturales o jurídicas –sean o no partes del proceso–, con los hechos que originaron la demanda.”<sup>4</sup>

Por otro lado, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo ha clasificado la legitimación en la causa dependiendo del extremo procesal que se ocupe dentro del correspondiente proceso judicial, esto es: demandante o demandado. Así, el primero – legitimación en la causa por activa– “es la identidad que tiene el demandante con el titular del derecho subjetivo quien, por lo mismo, posee la vocación jurídica para reclamarlo”<sup>5</sup>; mientras que el segundo –legitimación en la causa por pasiva–, “debe ser la persona a quien conforme a la ley le corresponde contradecir la pretensión del demandante o frente a la cual permite la ley que se declare la relación jurídica sustancial objeto de la demanda”<sup>6</sup>, es decir, la legitimación en la causa por pasiva hace referencia a la aptitud legal de la persona contra quien se dirige la acción, para que responda efectivamente por la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos invocados.

Lo expuesto en precedencia es concordante con lo estipulado en los artículos 12 y 14 de la Ley 472 de 1998. En la primera disposición, el Legislador indicó quiénes pueden acudir a este medio de control, mientras que en el segundo texto normativo señaló que “[l]a Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, corresponderá al juez determinarlos” (subraya fuera del texto).

---

Sentencia del 13 de mayo de 2004. Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación No. 25000232500020020278801 (AP); entre otras.

<sup>3</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia de 16 de mayo de 2019. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación No. 25000232600020110043801 (47649). Véase también: Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Auto del 10 de septiembre de 2020. Consejero ponente: Oswaldo Giraldo López. Radicación No. 11001032400020170001200.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera – Subsección A. Sentencia de 16 de mayo de 2019. Consejero ponente: Carlos Alberto Zambrano Barrera. Radicación No. 25000232600020110043801 (47649).

<sup>6</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia del 13 de mayo de 2004. Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar. Radicación No. 25000232500020020278801 (AP)



Quiere decir lo anterior, que la acción u omisión que se predica vulneradora de derechos e intereses colectivos no puede predicarse de cualquier autoridad o entidad pública, es decir, tiene que estar enmarcada en el campo de sus competencias constitucionales y legales, en tanto que ello desarrolla los principios contemplados en el artículo 113 Superior, esto es: el principio de separación funcional de poderes y el de colaboración armónica.

Respecto al primero, la Corte Constitucional ha dicho que este busca “garantizar las libertades y derechos de los ciudadanos, a través de la prohibición de la conformación de poderes públicos omnímodos; y (...) racionalizar la actividad del Estado, mediante la instauración de ramas y órganos especializados, dotados de autonomía e independencia para el cumplimiento de sus funciones.”<sup>7</sup>

Sobre el segundo, el Alto Tribunal ha señalado que las entidades estatales están imposibilitadas para “(i) reemplazar el poder concernido en el ejercicio de sus competencias, o (ii) de incidir con un grado de intensidad tal que anule su independencia y autonomía.”<sup>8</sup>

En ese orden de ideas, y de acuerdo con la jurisprudencia mencionada, debe recordarse que la Fiscalía General de la Nación, de conformidad con el artículo 250 Superior, el Decreto Ley 016 de 2014<sup>9</sup>, el Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) y el Código de Extinción del Dominio (Ley 1708 de 2014), en general, está obligada a adelantar la acción penal y de extinción del derecho de dominio, y la investigación de los hechos que revistan las características de un delito que lleguen a su conocimiento.

Siendo ello así, es necesario examinar si la Fiscalía General de la Nación está legitimada en la causa por pasiva, en el marco de la pretensión de protección de derechos e intereses colectivos promovida por la parte accionante. Para ello, y luego de una confrontación entre las funciones atribuidas al ente investigador y acusador, y las pretensiones esgrimidas por los accionantes, surge lo siguiente:

(I) La Fiscalía General de la Nación, en el marco de los procesos penales o de extinción del derecho de dominio<sup>10</sup>, no tiene la atribución de proteger los derechos e intereses colectivos invocados, es decir, la entidad no puede ordenar, fuera de un proceso judicial, acciones tendientes a la salvaguarda de dichas

---

<sup>7</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 870 de 2014.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

<sup>9</sup> “Por el cual se modifica y define la estructura orgánica y funcional de la Fiscalía General de la Nación.”

<sup>10</sup> Por ejemplo, fuera de un proceso penal, no podría adoptar las medidas cautelares contempladas en los artículos 92 y ss. del Código de Procedimiento Penal (Ley 906 de 2004) y en los artículos 88 y ss. del Código de Extinción de Dominio (Ley 1708 de 2014).



garantías, pues ello no está contemplado dentro de sus competencias constitucionales y legales.

(II) Asimismo, al ente investigador no le corresponde (a) ordenar demoliciones de construcciones, desconexiones de servicios públicos; y, (b) tampoco le corresponde garantizar la recuperación de los procesos que incluyen el ciclo del agua y las redes eléctricas.

De hecho, no podría la Fiscalía General de la Nación, so pretexto de cumplir con las pretensiones esgrimidas por los accionantes, arrogarse funciones que están asignadas a las autoridades municipales. Por ejemplo, a la Alcaldía municipal le corresponde, en general, adoptar las medidas y utilizar los medios de policía necesarios para garantizar la seguridad ciudadana y la protección de los derechos y libertades públicas, competencia que no está asignada al ente investigador y acusador, ni a su representante, el Fiscal General de la Nación.

En síntesis, y en los términos en que se adelanta el caso examinado, es evidente que la Fiscalía General de la Nación no está llamada a conformar el extremo pasivo, en tanto que sus funciones constitucionales y legales están circunscritas al ámbito judicial, y no a un ámbito administrativo o ejecutivo. En consecuencia, resulta forzoso concluir que el despacho judicial debe declarar la falta de legitimación en la causa por pasiva respecto al ente investigador y acusador, puesto que la entidad no está autorizada para adelantar actos que están fuera de sus competencias, so pena de vulnerar los principios de separación de poderes y de colaboración armónica.

### **III. CONSIDERACIONES**

#### **A. PROCEDENCIA DE LA ACCIÓN POPULAR FRENTE A LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN**

El artículo 88 Superior establece que la acción popular es el mecanismo para obtener “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”. En desarrollo de este precepto, el artículo 2 de la Ley 472 de 1998 precisó que este mecanismo judicial puede ejercerse “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.”

Con fundamento en ello, la Corte Constitucional ha dicho que la acción popular se caracteriza por lo siguiente:

“(…) **(i)** por ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; **(ii)** por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; **(iii)** por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es *prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño*; **(iv)** por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos.”<sup>11</sup> (Cursivas y negritas originales del texto; se omiten pies de página).

Habida cuenta de todo lo anterior, reiterada jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son (i) la existencia de una acción y omisión relacionada con el cumplimiento de deberes legales; (ii) la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de derechos o intereses colectivos; y (iii) la relación de causalidad entre la acción y omisión.

Así, no hay lugar a declarar procedente la acción popular estudiada respecto a la Fiscalía General de la Nación, por las siguientes razones:

(I) No existe una acción u omisión relacionada con el cumplimiento de los deberes de la Fiscalía General de la Nación, puesto que las acciones que los demandantes reclaman al juez constitucional en este caso se contraen a que (a) ordenar demoliciones de construcciones y desconexiones de servicios públicos; y, (b) tampoco le corresponde garantizar la recuperación de los procesos básicos que se incluye en el ciclo del agua y las redes eléctricas.

En ese orden de ideas, respecto a la Fiscalía General de la Nación, es claro que los demandantes no pueden exigir la implementación de medidas que tienen que ver con las construcciones de inmuebles y servicios públicos municipales, por cuanto dentro de las competencias constitucionales y legales de la Entidad, le corresponde al ente investigador y acusador adoptar decisiones que estén

---

<sup>11</sup> Corte Constitucional. Sentencia T – 443 de 2013. Sobre el carácter preventivo de la acción popular, véase: Corte Constitucional. Sentencia T – 196 de 2019.

relacionadas con el ejercicio de la pretensión punitiva y extintiva.

(II) Por otro lado, tampoco existe un daño contingente, peligro, amenaza o vulneración de derechos e intereses colectivos que sea predicable de la Fiscalía General de la Nación. Ello, en la medida que las construcciones levantadas en el Predio El Remanso del municipio de Acacías, no fueron desarrolladas por acción u omisión de la Entidad.

De hecho, debe reiterarse que la persecución de los delitos, en cabeza de la Fiscalía General de la Nación, surge de la trasgresión de los bienes jurídicos contemplados en el Código Penal (Ley 599 de 2000), los cuales, aunque tengan relación con las pretensiones esgrimidas por los demandantes, sólo surgen luego de actuaciones ilícitas, lo cual, de cualquier manera, desvirtúa el carácter preventivo de esta acción constitucional, que predicen los accionantes en su escrito.

(III) Finalmente, no hay una relación de causalidad entre la actuación reclamada y la supuesta existencia de un detrimento de los derechos e intereses colectivos alegados que pueda ser establecida frente a la Fiscalía General de la Nación, teniendo en cuenta que ninguno de estos elementos se configura en el caso concreto.

En los términos anotados, la acción popular interpuesta en el caso examinado incumple, respecto a la Fiscalía General de la Nación, los requisitos de procedibilidad. Por esta razón, el despacho judicial debe declararla improcedente frente al Ente Acusador.

## **B. LA FISCALÍA GENERAL DE LA NACIÓN NO HA VULNERADO LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS ALEGADOS**

### **1. Las acciones y estrategias adoptadas por la Fiscalía General de la Nación con ocasión de las denuncias formuladas**

A través de la Dirección Seccional de Fiscalía el Meta, la Fiscalía General de la Nación ha cumplido con su misión constitucional y legal, gestionando las diligencias necesarias investigativas a fin de establecer los hechos relacionados con la presunta “urbanización legal”, para lo cual se adelantan las siguientes investigaciones:

Noticia criminal 500066000558202000296 que se encuentra asignada a la Fiscalía 22 Seccional de Acacias, Meta y que se halla en etapa de indagación, con programa metodológico y órdenes a Policía Judicial.

Noticia criminal No. 500016000567202000672, asignada a la Fiscalía 28 Seccional de Acacías, Meta, con programa metodológico y órdenes a Policía Judicial, a la espera de resultados.

Como prueba de lo anterior, se allegó al Despacho el correspondiente informe de las Fiscalías Seccionales y los registros del SPOA, allegados a su despacho en la respuesta dada respecto de la medida cautelar solicitada.

## **2. Los derechos e intereses colectivos invocados no han sido amenazados ni vulnerados por la Fiscalía General de la Nación**

### **a. Principio de moralidad administrativa**

Con fundamento en lo prescrito en el artículo 209 Superior, el Consejo de Estado ha considerado que la moralidad administrativa “está ligada al ejercicio de la función administrativa, la cual debe cumplirse conforme al ordenamiento jurídico y de acuerdo con las finalidades propias de la función pública, ésta, determinada por la satisfacción del interés general.”<sup>12</sup>

A partir de esta consideración, el Consejo de Estado estableció que el principio de moralidad administrativa se quebranta cuando concurren dos elementos: uno objetivo, que alude al quebrantamiento del sistema normativo, y uno subjetivo, relacionado con la demostración de conductas amañadas, arbitrarias, corruptas, deshonestas o alejadas del correcto desarrollo de la función pública.<sup>13</sup>

En el presente caso, los demandantes no presentan ninguna prueba que permita establecer que la Fiscalía General de la Nación ha vulnerado el principio de moralidad administrativa, en tanto que, de parte de la Entidad y con respecto a los supuestos de hechos planteados, (i) no hay una conducta contraria a derechos, y (ii) no hay una conducta alejada del correcto desarrollo de la función pública.

En consecuencia, en el caso examinado, es claro que la Fiscalía General de la Nación no ha vulnerado el principio de moralidad administrativa, puesto que no hay prueba de ello en el plenario.

### **b. Derecho al goce de un ambiente sano**

Para la determinación del alcance y contenido del derecho colectivo a un

---

<sup>12</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 8 de junio de 2017. Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación No. 88001233300020140004001.

<sup>13</sup> Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 1 de diciembre de 2015. Consejero ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Radicación No. 11001333103520070003301.

ambiente sano, el Consejo de Estado ha dicho respecto a la noción de “ambiente” lo siguiente:

“(…) se refiere las interacciones y relaciones de los seres vivos entre ellos, y con su entorno.

Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) **derecho fundamental** (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de **derecho-deber** (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de **objetivo social** (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, iv) de **deber del Estado** (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar).<sup>14</sup>

Con relación a la primera de sus dimensiones, la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

“El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental”.<sup>15</sup>

Lo anterior, para el caso concreto, muestra que “urbanización ilegal”, para ocasionar una vulneración de esta magnitud, debieron perturbar alguno(s) de los elementos que componen el ambiente. En ese sentido, es claro que el reproche de la parte accionante, en estricto sentido, no está dirigido a cuestionar este

<sup>14</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 28 de marzo de 2014. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación No. 25000232700020019047901 (AP).

<sup>15</sup> Corte Constitucional. Sentencia C – 671 de 2001.

derecho colectivo. Luego, resulta inane entrar a analizar una vulneración de este derecho colectivo, en la medida que la demanda no ofrece mayores elementos de juicio para abarcar un amplio estudio sobre este.

En cualquier caso, debe destacarse que, de acuerdo con las competencias constitucionales y legales de la Fiscalía General de la Nación, no es posible predicar, en principio, la afectación de este derecho fundamental, y más aún cuando la pretensión punitiva puede estar enfocada a investigar la comisión de conductas delictivas que atenten contra dicho bien jurídico.

### **c. Salubridad pública**

El Consejo de Estado ha sostenido, con relación de los conceptos de seguridad y salubridad públicas, lo siguiente:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”<sup>16</sup>

En esa medida, el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo ha dicho que estos derechos colectivos pueden garantizarse desde una perspectiva negativa: impedir la realización de una conducta; o de promoción, relacionada con la realización de un comportamiento. Así, estos derechos pueden vulnerarse desde unas actitudes activas o pasivas de parte de las autoridades encargadas de su realización efectiva.<sup>17</sup>

Habida cuenta de lo anterior, salta a la vista que a la Fiscalía General de la Nación no le corresponde, en principio, tomar acciones relacionadas con la prevención de los delitos y con la garantía de la salud de los ciudadanos, sino ejercer la acción penal en los casos que sea transgredida la legislación sustantiva penal. En este sentido, se reitera, la Entidad no está llamada a responder por la presunta vulneración de estos derechos colectivos, puesto que su campo de acción está

<sup>16</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia del 5 de octubre de 2009. Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicado No. 19001233100020050006701.

<sup>17</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo.



restringido al ámbito judicial.

#### **d. Derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos**

En Consejo de Estado, Sección Primera, emitió sentencia el 1° de noviembre de 2019, sobre el derecho a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos; la cual fue analizada por el Departamento de Derecho del Medio Ambiente de la Universidad Externado de Colombia, y que se hace necesario traer a colación, por cuanto define y precisa puntos atinentes a los hechos objeto de acción popular y en la que indicó:

“En la mencionada sentencia, el Consejo de Estado respondió a la pregunta: ¿En qué consiste y cuál es el núcleo esencial del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos?

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 de 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.”

De igual forma, se recordó que, en sentencia de 7 de abril de 2011, se determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprende los siguientes aspectos:

Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad; 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; Respeto de los derechos ajenos y no abusar del derecho propio; y Atención de 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.

Adicionalmente, la corporación recordó la relación entre el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos y el respeto del principio constitucional de la función social y ecológica de la propiedad, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento



territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir.

De igual manera, la corporación precisó que se vulnera el derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos cuando las autoridades públicas y/o los particulares desconocen la normativa en materia urbanística y usos del suelo y se adelantan actuaciones de manera desordenada y quitando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes.

Finalmente, la corporación se pronunció sobre la postura unificada acerca de la facultad que tiene el juez administrativo para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación de derechos e intereses colectivos, precisando que la jurisdicción de lo contencioso administrativo no tiene facultad para decretar la nulidad de los actos administrativos que se consideren causa de la amenaza o violación. Sino que en estos casos el juez debe emitir cualquier otra orden de hacer o no hacer con el fin de proteger o garantizar los derechos e intereses colectivos vulnerados, o que estén en inminente peligro de ello.”

Así las cosas, con la publicación que precede se abarcan los tópicos de inconformidad de la accionantes y se demuestra claramente, que la Fiscalía General de la Nación dentro de sus competencias, no tiene relación alguna con las pretensiones que fueron formuladas por los accionantes dirigidos al restablecimiento de los intereses colectivos mencionados.

La falta de relación es reforzada si se tiene en cuenta que los intereses colectivos a la salud y salubridad públicas, y a la prestación eficiente y oportuna de los servicios de agua y alcantarillado no encuadra en ninguna de las atribuciones constitucionales ni legales designadas en cabeza de la Fiscalía General de la Nación las cuales, básicamente, se centran en la prestación óptima del servicio de administración de justicia para la obtención de una persecución penal respetuosa de la Constitución y de la ley. Es claro, entonces, que la protección de esos intereses corresponde a entidades distintas.

En ese sentido, de acuerdo a todo lo fundamentado, es importante reiterar que la Fiscalía General de la Nación, fue instituida para ejercer la acción penal y participar en el diseño de la política criminal del Estado; garantizando la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; generando confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación; de manera que conforme a la funciones que le fueron atribuidas no le corresponde intervenir en las actuaciones puestas

en conocimiento a través de la acción constitucional, puesta que ya está cumpliendo con lo que le corresponde, como se demostró anteriormente.

#### **IV. SOLICITUDES**

Por las razones de hecho y de derecho antes expuestas, solicito al despacho judicial lo siguiente:

- PRINCIPALES:

**DECLARAR PROBADA** la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de la Fiscalía General de la Nación y, en consecuencia, **DESVINCULAR** a la entidad de la acción popular de la referencia.

- SUBSIDIARIAS:

**NEGAR** las pretensiones respecto a la Fiscalía General de la Nación, pues no se han vulnerado ni amenazado los derechos e intereses colectivos invocados por la parte accionante.

De uste con todo respeto señora Magistrada,



**PILAR AMPARO ROMERO GUARNIOZ**

C.C. No. 51.3667.119 de Bogotá

T.P. No. 44.492 del C.S de la J.