

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO
DE GIRARDOT

Girardot, once (11) de mayo de dos mil veinte (2020)

SENTENCIA: 071
ACCIÓN: POPULAR
RADICADO: 25307-33-31-001-2009-00172-00
DEMANDANTE: CLÍMACO PINILLA POVEDA Y FABIO HERNÁNDEZ CUBILLOS
DEMANDADO: MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ.
VINCULADOS: COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA.,
CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA,
GLORIA CECILIA ORJUELA Y OTROS¹.

¹ La totalidad de las personas vinculadas mediante auto del 7 de febrero de 2013 /fls. 430-439 c1/, en su condición de propietarias de los predios de la Urbanización El Recreo, son:

1. GLORIA CECILIA ORJUELA;
2. ALBA NUBIA SÁNCHEZ DE GARCÍA;
3. ÁNGEL HUMBERTO AMAYA PÁEZ;
4. MARÍA NELLY CARDONA ARIAS;
5. ALFONSO LÓPEZ RODRÍGUEZ;
6. OTILIA REINA DE LÓPEZ;
7. FABIO GERMAN SILVA CASTIBLANCO;
8. DANIEL BENAVIDES CALDERÓN;
9. ALDO ANTONIO QUIROGA RODRÍGUEZ;
10. NOHORA ESTELLA GUTIÉRREZ MORA;
11. JOSÉ JOAQUÍN MOLINA CONTRERAS;
12. DARÍO ALBERTO MORALES VERGARA;
13. GUILLERMO CANDÍA ROMERO;
14. NELLY ZORAIDA PEÑA DE LUENGAS;
15. ROSA JAIME DE VALENZUELA;
16. MARÍA NELLY RICO TABARES;
17. LUIS HORACIO CASTELLANOS APONTE;
18. ANA MARGOTH CÁRDENAS DE CASTELLANOS;
19. BETHY DÍAZ;
20. MARÍA MAGDALENA GARCÍA DE HERRERA;
21. CLAUDIA PATRICIA GARCÍA PINILLA;
22. RAFAEL PEÑA;
23. MARÍA JOSEFINA LÓPEZ DE PEÑA;
24. NARBAY MÉNDEZ CHAVISTA;
25. DANIEL EDUARDO BERNAL PEÑALOZA;
26. MYRIAM ROSA ALVARADO PEÑARANDA;
27. FILIBERTO JIMÉNEZ LÓPEZ;
28. AURORA MYRIAM MÉNDEZ DE ROMERO;
29. MARTA ISABEL DÍAZ CRUZ;
30. EDWIN JAVIER ROMERO PALACIOS;
31. IVÁN CARRASCO PÉREZ;
32. JAIRO RODRÍGUEZ ROMERO;
33. MARÍA INÉS PINZÓN VEGA;
34. JOHNNY HERNÁN MARTÍNEZ GÓMEZ;
35. NELSON GALINDO GARCÍA;
36. GUILLERMO AVENDAÑO GALÁN;
37. HERNANDO CASTRO BARRERA;
38. DEYANIR ARCOS MUÑOZ;
39. ARMIN OSWALDO GÓMEZ GUZMÁN;
40. MARÍA HERMINIA GALINDO ROBAYO;
41. YOHANA MARÍA PRADA ESPITIA;

-
42. ARIEL MURILLO AMAYA;
 43. DIAGNÓSTICO Y DISEÑO INGENIERÍA LTDA;
 44. MARCOS ZÁRATE NÚÑEZ;
 45. MISAEL ROJAS;
 46. NOHORA ISABEL ROJAS ARÉVALO;
 47. JOSÉ CLITO BARBOSA VÁSQUEZ;
 48. MYRIAM ROSA MORALES MORALES;
 49. NATIVIDAD MORALES MORALES;
 50. MARIELA MORALES MORALES;
 51. ROCÍO DEL CARMEN ÁLVAREZ FERNÁNDEZ;
 52. AGUSTÍN ROZO CERINZA;
 53. EFRAÍN AYALA RODRÍGUEZ;
 54. ABEL ANTONIO AMAYA AGUILAR;
 55. PABLO ENRIQUE RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ;
 56. ALONSO FRANCO RAMOS;
 57. HÉCTOR RAÚL HORTÚA CAMARGO;
 58. CLARA INÉS HORTÚA CAMARGO;
 59. WILLIAM HERNÁN MORALES HORTÚA;
 60. LUZ MARY PRIETO VERA;
 61. HENRY OSWALDO HERNÁNDEZ COMBA;
 62. FLOR DE MARÍA FERNÁNDEZ NARANJO;
 63. DANIEL MANRIQUE MISE;
 64. MAGDALENA CONSTANZA CASTRO CARDOZO;
 65. FLOR ALBA ROZO DE MOLINA;
 66. JOHANNA MOLINA ROZO;
 67. INÉS MAYLING ZAMBRANO ROJAS;
 68. RAMIRO FRAGUA RUEDA;
 69. NOHEMY RUEDA DE FRAGUA;
 70. DORA CASTILLO DE MORALES;
 71. ELIANA DEL PILAR MORALES CASTILLO;
 72. MARÍA ISABEL MORENO MEDINA;
 73. JORGE HERNÁN MORALES MORENO;
 74. CLARA INÉS HORTÚA CAMARGO;
 75. JHON EDISON MORALES HORTÚA;
 76. DORIS CECILIA SOLÓRZANO ROMERO;
 77. LILIA GUTIÉRREZ MAYORGA;
 78. GLADYS BEODOUTH PEÑA MEDINA;
 79. ERIKA YOLIMA PORRAS GARCÍA;
 80. JAIDY ZULEIDY VALOR GRANADOS;
 81. CARMEN ELISA GÓMEZ DE GRANADOS;
 82. ÁLVARO ERNESTO GARCÍA PINILLA;
 83. BLANCA LILIA VARGAS GAVILÁN;
 84. WILSON ANDRÉS VILLARRAGA ARCOS;
 85. JOSÉ LUIS VILLARRAGA;
 86. JOSÉ DEL CARMEN GÓMEZ FANDIÑO;
 87. FLORELBA MARÍN DE GÓMEZ GARCÍA PINILLA;
 88. SAÚL ABRAHAM CASTILLO CASTILLO;
 89. YANETH LUCÍA MUÑOZ ACOSTA;
 90. ÁLVARO SAMUEL BERNAL BERNAL;
 91. EMIGDIO MOLINA;
 92. MARÍA MELANIA LARGO DE MOLINA;
 93. HUMBERTO ZAMBRANO ZAMBRANO;
 94. MARÍA GLADYS BARRAGÁN DE ZAMBRANO;
 95. ROSA ELVIRA CIPRIÁN DE LINARES;
 96. GLORIA STELLA NARANJO AFRICANO;
 97. JULIÁN IGNACIO NEUTA NARANJO;
 98. RAFAEL CAMELO CONTRERAS;
 99. PEDRO ANTONIO RODRÍGUEZ SOLANO;
 100. ROSA MARÍA HORTÚA DE HERNÁNDEZ;
 101. JOSÉ LEOPOLDO PARDO PINZÓN;
 102. PEDRO ANTONIO SIERRA OROZCO;
 103. FLOR ALBA RODRÍGUEZ SALINAS;
 104. LUIS EVELIO MÉNDEZ GONZÁLEZ;
 105. NUBIA ROCÍO BEJARANO LÓPEZ;
 106. FRANCISCO FUENTES ROJAS;
 107. LUIS ARMANDO ROZO LEGUIZAMÓN;
 108. LUIS ALEXANDER VILLARRAGA ARCOS;
 109. HERNANDO BUSTAMANTE CALDERÓN;
 110. LILIA CATHERIN RODRÍGUEZ BARRERA;
 111. HUGO ROBERTO SUÁREZ DÍAZ;
 112. MARÍA CONSUELO GÓMEZ GALVIS;
 113. JUAN DE DIOS PRIETO CASTILLO;
 114. RÓMULO VARGAS GUERRERO;

-
115. ALFONSO GUTIÉRREZ RODRÍGUEZ;
 116. GUSTAVO HERNANDO GÓMEZ OVALLE;
 117. BLANCA CECILIA PINO SOLEDAD;
 118. AVELINA RODRÍGUEZ DE CANO;
 119. MANUEL ANTONIO GARCÍA PORRAS;
 120. MERCEDES RODRÍGUEZ DE GARCÍA;
 121. LUIS FERNANDO HUÉRFANO RODRÍGUEZ;
 122. MARÍA TERES ESPITIA MARTÍNEZ;
 123. RAFAEL ANTONIO SALAMANCA PIÑEROS;
 124. INÉS LÓPEZ DE SALAMANCA;
 125. FABIO HERNANDO PIRACUN NEIVA;
 126. MARÍA CELYS BUSTOS DE PIRACUN;
 127. ARNULFO CAMACHO CABALLERO;
 128. FABIO MIGUEL PARRADO TURRIAGO;
 129. GRACIELA ISABEL TURRIAGO DE PARRADO;
 130. ARACELY ESPITIA DE RODRÍGUEZ;
 131. LUIS HERNANDO CORTÉS GALEANO;
 132. MARÍA GILMA GALINDO DE CORTÉS;
 133. VÍCTOR SILVIO BALAGUERA ASCENCIO;
 134. MARÍA ELISA SOLANO DE BALAGUERA;
 135. SARA ISABEL MÉNDEZ DE RIPE;
 136. ÁNGEL MARÍA CAÑÓN CRUZ;
 137. LUIS ENRIQUE MORA VELÁSQUEZ;
 138. ADELA CIFUENTES;
 139. JOSÉ GUILLERMO PARRA GONZÁLEZ;
 140. CLAUDIA ESPERANZA BELTRÁN PALACIOS;
 141. JUAN CARLOS BELTRÁN PALACIOS;
 142. MARÍA ARCELIA DÍAZ DE CUBILLOS;
 143. JOSÉ FERMIN PRIETO SÁNCHEZ;
 144. MANUEL VICENTE FORERO CÁRDENAS;
 145. ÁNGELA MARÍA PERDOMO CORTÉS;
 146. DOMINGO NIÑO CEFERINO;
 147. MARTHA DOMINGA BOLÍVAR DEBOADA;
 148. VISITACIÓN SIERRA DE GUERRERO;
 149. DIANA PATRICIA BAQUERO RAMÍREZ;
 150. JAVIER MANRIQUE CHAPARRO;
 151. GABRIELINA CHAPARRO DE MANRIQUE;
 152. BIBIANA MANRIQUE CHAPARRO;
 153. OLGA LUCÍA MANRIQUE CHAPARRO;
 154. CÉSAR JULIO HUÉRFANO MARTÍNEZ;
 155. NELBA RIAÑO GARCÍA;
 156. SEGUNDO SALVADOR RONCANCIO GONZÁLEZ;
 157. URBANO ROMERO ROMERO;
 158. VÍCTOR HERNÁN RODAS BARBOSA;
 159. HAYDI PÉREZ FORERO;
 160. ADÁN JIMÉNEZ SÁNCHEZ;
 161. LUIS AURELIO VELÁSQUEZ HERNÁNDEZ;
 162. ERISILDA QUEVEDO HERRERA;
 163. NATIVIDAD VELANDIA DE GIRÓN;
 164. MARÍA EMILSE PALACIOS LUQUE;
 165. MARÍA DEL CARMEN BERDUGO RACHES;
 166. LUIS FERNANDO CARRILLO BARBOSA;
 167. VÍCTOR JAIME ROZO SÁNCHEZ;
 168. JAVIER HERNANDO BORDA PARRA;
 169. ROSA OLIVIA GARCÍA PINZÓN;
 170. VÍCTOR GUTIÉRREZ;
 171. LIDIA GARCÍA MONTILLA;
 172. NELLY ESPERANZA JOYA PÁEZ;
 173. MARÍA TERESA GARZÓN DE ORJUELA;
 174. ANA ELDA ORJUELA GARZÓN;
 175. ARNULFO QUIROGA;
 176. PABLO EMILIO LASSO MUÑOZ;
 177. ROSELIA MATEUS DE QUIROGA;
 178. EVARISTO QUIROGA TÉLLEZ;
 179. MYRIAM ROSA ALVARADO PEÑARANDA;
 180. SILVIO ZULUAGA DUQUE;
 181. LUIS ALBERTO CUECA BARBOSA;
 182. PATRICIA MALDONADO BARRETO;
 183. ELVA DEL ROSARIO GALVIS GALVIS;
 184. JOHAN SEBASTIÁN NARANJO PARDO;
 185. NÉSTOR OCTAVIO GONZÁLEZ RODELO;
 186. **YENNY GUILMARY JARA MARIN /VER FL. 280/;**
 187. ROSA JAIMES DE VALENZUELA;

-
188. MARÍA ANAR MÉNDEZ ORTIZ;
 189. JORGE ARTURO GÓMEZ ÁVILA;
 190. ROSALBA RAMÍREZ DE GÓMEZ;
 191. PARMENIO CARRILLO RIVEROS;
 192. ANA FELISA ROMERO MORALES;
 193. FLOR NELLY ROMERO MORALES;
 194. MARÍA YAUDY MUÑOZ TORRES;
 195. MARIO ENRIQUE DÍAZ BARRERA;
 196. JHON FREY GUTIÉRREZ CAMARGO;
 197. ANA ISABEL VARGAS FORERO;
 198. KELVIN PARRA VARGAS;
 199. EDILBERTO DUARTE BAQUERO;
 200. LUZ NIVIA HERNÁNDEZ DE SÁNCHEZ;
 201. MARÍA ROSALBA REINA DE FORERO;
 202. MIGUEL ANDRÉS CÁRDENAS TORRES;
 203. JORGE ISAAC CORTÉS LEÓN;
 204. LUZ MARINA ROJAS CONTRERAS;
 205. EDILIA GARCÍA MEJÍA;
 206. ERASMO CÁRDENAS LÓPEZ;
 207. GLORIA BARRERA MONTAÑO;
 208. ANA LUCIA MONTAÑO DE BARRERA;
 209. JOSÉ LUIS EDUARDO GUASCA CANTOR;
 210. LUZ ELENA SUÁREZ;
 211. RAFAEL LEGUIZAMÓN APONTE;
 212. PABLO EMILIO SÁNCHEZ DÍAZ;
 213. GLORIA CECILIA ORJUELA HERRERA;
 214. ANA MARÍA RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ;
 215. CARMENZA GÓMEZ DE SILVA;
 216. BLANCA CECILIA CASTILLO VALDERRAMA;
 217. JUAN CARLOS GUALTEROS HERRERA;
 218. LUZ STELLA ALDANA MUNEVAR;
 219. EDWIN NARANJO RIVERA;
 220. HÉCTOR SALOMÓN BOGOTÁ RODRÍGUEZ;
 221. AMILBIA DEL CARMEN AGUDELO PÉREZ;
 222. LIZETH MARINA CASAS FORERO;
 223. MARÍA IRENE MÉNDEZ VILLARRUEL;
 224. PABLO ANTONIO SÁNCHEZ SAAVEDRA;
 225. MARÍA DEL ROSARIO MORENO DE SÁNCHEZ;
 226. JOSÉ EFRAÍN MÉNDEZ ROJAS;
 227. EDGAR ENRIQUE CAMACHO VILLALBA;
 228. CONSTANZA TORRES ÁVILA;
 229. CAMILO ORLANDO NIETO GÓMEZ;
 230. JOSÉ TUSO SUSATAMA;
 231. MARÍA DEL CARMEN ORJUELA;
 232. ALCIRA MARTÍNEZ AVENDAÑO;
 233. YANETTE ALCIRA PALENCIA ROZO;
 234. MARÍA DORA GARCÍA DE ÁLVAREZ;
 235. OLGA LUCÍA ÁLVAREZ GARCÍA;
 236. RESURRECCIÓN PIMILLA DE GONZÁLEZ;
 237. JORGE ELIECER ORTIZ;
 238. MARÍA CRISTINA PORRAS;
 239. BLANCA ESTER SÁNCHEZ GÓMEZ;
 240. JUAN EVANGELISTA RIVERA;
 241. REINALDA MARTÍN DE RIVERA;
 242. EDGAR ORLANDO CÉSPEDES LOZANO;
 243. JANETH GÓMEZ ARISTIZÁBAL;
 244. JUAN ALBERTO RIVEROS REY;
 245. ANA CECILIA RUBIANO DE JIMÉNEZ;
 246. FRANCISCO TIRIA GARZÓN;
 247. LIZBET JIMÉNEZ JIMÉNEZ;
 248. NIVIA MARLENY URBINA;
 249. MARÍA RESURRECCIÓN REITA ÁLVAREZ;
 250. JOSÉ ENRIQUE ROJAS ARDILA;
 251. MARÍA NURY DÍAZ RIVEROS;
 252. GASTÓN JAVIER RUIZ ARANDA;
 253. OTONIEL BUITRAGO BUITRAGO;
 254. MARTHA PINTO VALDERRAMA;
 255. BETTY YAMILE TORRES CASTELLANOS;
 256. EDILMA CASTELLANOS TORRES;
 257. GLADYS AURORA SUAREZ BAQUERO;
 258. MARISOL DEL PILAR DÍAZ RODRÍGUEZ;
 259. RAFAEL HUMBERTO DÍAZ RODRÍGUEZ;
 260. SAUL ABRAHAN CASTILLO CASTILLO;

1. OBJETO DE LA DECISIÓN

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

-
261. WILLIAM VELASCO QUITIAN;
262. LUZ NARINA SÁNCHEZ MEDINA
263. BLANCA ESTER ATILANO LAGARES;
264. CARLOS ALBERTO TORRES VÁSQUEZ;
265. ERZHON ELIECER VILLA PEREIRA;
266. ARTURO HELBERT CAMACHO MAYORGA;
267. DORA CAJAMARCA RODRÍGUEZ;
268. FREDY HUMBERTO MORENO HORTÚA;
269. ANYUL FERNANDA DAZA MÉNDEZ;
270. GUILLERMO ALFONSO GONZÁLEZ RESTREPO;
271. CESAR AUGUSTO CAMARGO NIVIA;
272. IVON MARITZA IBÁÑEZ RAMOS;
273. DANIEL DE JESÚS NONSOCUA MALAVER;
274. CICERÓN BAQUERO DUQUE;
275. MARÍA JUDITH RUEDA DE ROJAS;
276. MARÍA VERÓNICA RAMÍREZ VIUDA DE RAMÍREZ;
277. ANA ELDA ORJUELA GARZÓN;
278. DAYAN VANESA HERNÁNDEZ GUERRERO;
279. ALFONSO GARNICA LA TORRE;
280. DURBEYI ANDREA DELGADO GARZÓN;
281. RAFAEL ORLANDO MÉNDEZ;
282. NOEMI MORA PARDO;
283. ÁNGEL LEONARDO MONROY PARDO;
284. MARTHA ISABEL SANTOS FORERO;
285. CARLOS JULIO FLÓREZ SEGURA;
286. MARÍA DE LOS ÁNGELES CEBALLOS ALZATE;
287. JORGE LUIS FLÓREZ SEGURA;
288. MARÍA JUDITH FLÓREZ SEGURA;
289. DEICY YELITZA JIMÉNEZ JIMÉNEZ;
290. FANNY RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ;
291. INÉS SERRANO URIBE;
292. RAÚL ORJUELA GARZÓN;
293. MARISELA RINCÓN NÚÑEZ;
294. BCSC S.A.;
295. LUCERO NÚÑEZ ZAMORA;
296. JULIÁN DÍAZ ORJUELA;
297. SILVIO ZULUAGA DUQUE;
298. NEILA MARITZA BELTRÁN JIMÉNEZ;
299. TITO PÉREZ LEÓN;
300. MARÍA NILSA GIRALDO BUITRAGO;
301. JULIO ROBERTO ARGUELLO TORRES;
302. LUIS JESÚS MORA SANDOVAL;
303. OLGA BARRANTES MORENO;
304. JAIME AGUSTÍN CABALLERO PARDO;
305. PLINIO LEONEL VARGAS LEGUIZAMÓN;
306. HUGA TORRES FRANCO;
307. MOISÉS RACHES;
308. WALDINA JIMÉNEZ DE JIMÉNEZ;
309. PRÓSPERO MANRIQUE MARTÍNEZ;
310. ROSA EMILIA PERICO GÓMEZ;
311. BAYARDO ANTONIO BELLO ROMERO;
312. ZOBEIDA DEL PILAR GAITÁN DÍAZ;
313. MARÍA OLIVIA BRICEÑO DE GIRALDO;
314. RAFAEL MESÍAS GAMBOA CASTAÑEDA;
315. GLORIA CARMENZA PÁEZ PALACIOS;
316. CLEMENCIA GONZÁLEZ RODRÍGUEZ;
317. ADRIANA DEL PILAR MORA BARRANTES;
318. RUEDA DELFINA VELÁZQUEZ;
319. MARÍA TERESA AYURE;
320. LUZ DARY ESPINOSA ACOSTA.

2. ANTECEDENTES

2.1. PRETENSIONES.

Pide la parte actora que se amparen los derechos colectivos de que trata el artículo 4º literales a), b), d) y m) de la Ley 472/98; en consecuencia, solicita se ordene al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /fls. 8 y 14/:

- a) Suspender o revocar la licencia de urbanización N° 817 del 30 de noviembre de 2006 otorgada a la COMPAÑÍA EL RECREO INVERSIONES LTDA.;
- b) Proteger plenamente la ronda de la quebrada ‘Mosquera’, impidiendo cualquier construcción o equipamiento dentro de los 30 metros desde el borde del cauce de aquel afluente hídrico;
- c) Impedir que las zonas de ‘sesión’ (sic) sean inferiores al 25%, salvo las zonas verdes y vías, según POT vigente;
- d) Impedir la existencia de lotes con área inferior a 105 m² y un frente mínimo de 7 metros.
- e) Asegurarse que las construcciones mantengan uniformidad en sus fachadas;
- f) Conceder el incentivo de que trataba la Ley 472/98 (art. 39).

2.2. HECHOS.

✚ El MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ otorgó a la COMPAÑÍA EL RECREO INVERSIONES LTDA. la licencia de urbanización N° 817 de 2006 para desarrollar el proyecto urbanístico ‘El Recreo’ en el predio distinguido con matrícula inmobiliaria N° 157-103058 y cédula catastral N° 01-00-0215-0021-00, ubicado en una zona de densidad media, según el Plan de Ordenamiento Territorial (en adelante POT) previsto en el Acuerdo N° 29 de 2001, modificado por el Decreto 120 de 2007 emitido por el Municipio.

✚ El proyecto urbanístico mencionado desconoce el POT y la normativa ambiental.

✚ El 25 de julio de 2008, la Oficina Asesora de Planeación municipal emitió el Oficio 1121-1513-08, convalidando la transgresión del ordenamiento jurídico a través del proyecto referido.

2.2.1. FUNDAMENTOS DE DERECHO².

Al paso de respaldarse en los derechos colectivos ya mencionados, funda sus súplicas en las siguientes disposiciones normativas:

- ✚ Ley (sic) 2811 de 1974: art. 88;
- ✚ Acuerdo Municipal 29 de 2001, modificado por el Decreto 120/07.

En resumen, refiere que la normativa establece una ronda mínima de 30 metros a cada lado de los cauces naturales, de manera que ningún urbanizador puede

² El Despacho distingue los fundamentos de derecho expuestos por la parte actora, no obstante que en el libelo demandador los haya también incorporado, por manera desatinada, en el acápite de hechos /fls. 9-12 c1/.

adelantar proyectos urbanísticos ni construir edificaciones dentro de la aludida ronda de ríos y quebradas.

A su turno, destacando que la cesión de las áreas debe ser mínimo del 25%, salvo vías y zonas verdes, indica que la Urbanización ‘El Recreo’ cedió mucho menos de ese porcentaje, al paso que incluyó las zonas verdes y las áreas de vías en la cesión.

En su sentir, el POT prevé que el área mínima de lotes para construir viviendas unifamiliares en zonas de densidad media es de 105 m², con frente mínimo de 7 metros. De tal suerte, prosigue, *‘no existe razón válida (sic) legalmente que permita adelantar una urbanización con lotes en una zona de DENSIDAD MEDIA, con un área inferior a ciento cinco metros cuadrados (105.00 M2), como el caso en concreto’* /fl. 11/.

2.3. CONTESTACIONES A LA DEMANDA.

2.3.1. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA /FLS. 49-50 c1/.

Aceptando parcialmente lo descrito en el acápite de hechos del libelo demandador, arguyó por modo principal que el ente territorial codemandado es el llamado a responder ante las súplicas formuladas, ligadas a una licencia para realizar obras urbanas.

2.3.2. MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /FLS. 112-116 c1/.

Contestó extemporáneamente /ver fls. 133 vto y 142 c1/.

2.3.3. COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA. /FLS. 126-130 c1/.

Destacando que la licencia urbanística fue conferida antes de la entrada en vigencia del Decreto 120/07 *“que reglamentó el POT”*, y que los antecedentes del proyecto se remontan al año 1989, relató seguidamente que *“éste (sic) proyecto fue aprobado y se permitió, (sic) vender los lotes mediante la figura de Asociación de Vivienda Popular, a la JUNTA DE VIVIENDA COMUNITARIA NUEVO MILENIO”* /fls. 126-127/, indicando que el 4 de enero de 2001 las Empresas Públicas Municipales de Fusagasugá aprobaron el diseño y los cálculos hidráulicos del proyecto denominado ‘Nuevo Milenio’, que en últimas no correspondía al que se presentó y al plano urbanístico allegado como prueba en el *sub lite*. También mencionó que más de 160 personas entregaron dinero a la representante legal de la Junta de Vivienda ya distinguida, habiendo transcurrido 7 años sin dar inicio al desarrollo del proyecto.

Ante lo anterior, refirió que *“[l]a Empresa demandada, entra como gestora, para solucionar el conflicto, y hoy el proyecto está desarrollado en más de un 90%, y más del 80% de los denunciantes de la estafa hoy tienen escritura y son titulares del derecho”* /fl. 127/.

Expresó que la Urbanización El Recreo, que corresponde al otrora proyecto ‘Nuevo Milenio’, se desarrolló en el predio distinguido con matrícula catastral 01-00-0215-0021-000, anotando a renglón seguido que las actas referenciadas en la Resolución 817/06, *“junto con otros actos Administrativos (sic)”* /fl. 128/, dan cuenta de que

“el proyecto es anterior a la aprobación del POT y a sus decretos reglamentarios” /ídem/; de este modo, apuntó, “la obra se ejecutó de acuerdo a los planos adjuntos a la resolución, aprobados por Planeación Municipal” /íbidem/.

Por último, consideró que el plano aportado con el libelo demandador distingue la zona de protección de la quebrada, con dimensión de 4.466,93 metros cuadrados, manifestando seguidamente que *“la funcionaria se basó en un plano que fue corregido para ajustarlo a la ley y que de manera tendenciosa, como actúan los quejosos quiere llevar al juzgado a una confusión” /ídem/.*

2.3.4. ROSA JAIMES DE VALENZUELA /FLS. 802 Y SS C2/.

Oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones, formuló las excepciones de ‘INEXISTENCIA DE AFECTACIÓN LOS (sic) DERECHOS COLECTIVOS’, en el entendido que el bien inmueble del cual es propietaria, ubicado en la Carrera 42 A N° 26 A 09, casa 14 manzana A, no transgrede la normativa invocada, *“porque este se encuentra a más de treinta metros (30 mts) de distancia de la zona de ronda del río” /fl. 802 infra/;* ‘AUSENCIA DE RESPONSABILIDAD DE MI PODERDANTE EN LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS’, comoquiera que la vinculada no construyó la vivienda *“sino que la compró ya construida y a paz y salvo por todo concepto, como un acto amparado en el principio constitucional de buena fe” /fl. 803 c2/,* máxime al ser persona de la tercera edad; ‘AUSENCIA DE NEXO CAUSAL’, con fundamento en razones similares a las que respaldan el primer medio exceptivo; y la ‘EXCEPCIÓN GENÉRICA’ /fl. 804/.

2.3.5. SEGUNDO SALVADOR RONCANCIO GONZÁLEZ /FLS. 846 Y SS C2/.

Erigió oposición a las pretensiones de la parte demandante, expresando en tanto con ello frena *“el avance de un grupo de personas en materializar su derecho fundamental a una vivienda digna en otros derechos de la misma relevancia” /fl. 846/.* Para ello, citó el Decreto 564/06 (art. 24), a fin de argüir que *“para la fecha de otorgamiento de la licencia los vecinos más que cualquier otra persona tenían el derecho de intervenir en dicho trámite... sin embargo, tampoco se observa que los hoy actores hayan presentado alguna objeción u observación durante y antes que el municipio hubiera expedido la licencia...” /ídem/,* intelección que respalda en un proveído proferido por el Consejo de Estado el 13 de septiembre de 2007.

Puntualizó, sobre su particular situación, que compró el predio para construir una vivienda *“bajo el principio de la buena fe, es decir, con fundamento en un documento escriturario, el cual es público, que está debidamente registrado, lo que quiere decir que dicha compra está amparada con el manto de la legalidad” /fl. 849/.*

Por último, haciendo énfasis en la derogatoria de la normativa que regulaba el incentivo para esta clase de acciones, solicitó se denieguen las súplicas formuladas.

2.3.6. MARÍA DE LOS ÁNGELES CEBALLOS ALZATE, JORGE LUIS FLÓREZ SEGURA, CARLOS JULIO FLÓREZ SEGURA Y MARIA JUDITH FLÓREZ SEGURA /FLS. 962 Y SS C2/.

Oponiéndose a los hechos contenidos en el libelo introductor, acudieron al Decreto Ley 2811/74 (art. 83) para expresar seguidamente que los accionantes debieron

demostrar que *“sobre la franja de treinta metros no existen derechos adquiridos”* /fl. 963/, lo cual se desvirtúa conforme al certificado de tradición del inmueble distinguido con matrícula inmobiliaria N° 157-103052, en tanto se demuestra que *“el titular del derecho de dominio sobre el área que el Actor Popular (sic) estima como zona de proyección, adquirió el derecho de dominio con anterioridad a la expedición del Decreto Ley 2811 de 1974 y de la Ley 9 de 1989 por lo que debe respetarse su derecho adquirido”* /fl. 963 c2/.

Asimismo consideraron que el POT se refiere a la faja de cauces permanentes de ríos y lagos, más no de quebradas, exponiendo al punto que *“un río es diferente a una quebrada y que el sentido común indica que la Quebrada Mosquera no puede tener la misma zona de portección (sic) que el Río Amazonas”* /fl. 964/.

Por último, destacando la ausencia de prueba sobre las señaladas cesiones inferiores al 25% del área total del terreno, *“porque ni siquiera se ha probado cuál es el área total de la urbanización”* /f. 964/, y anotando que tampoco se demostró la supuesta área inferior en los lotes de la prevista en el POT, piden los intervinientes se nieguen las súplicas de la parte actora.

2.3.7. CURADOR AD LITEM DE GLORIA CECILIA ORJUELA Y OTROS /FLS. 2230-2233 c4/.

El Curador *ad litem* adujo no constarle ninguno de los hechos descritos en la demanda, manifestando atenderse a lo que resulte probado en el plenario.

Propuso las excepciones de ‘INEXISTENCIA DE LA AFECTACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS MENCIONADOS ATRIBUIDOS A MIS AGENCIADOS’, dada la falta de claridad en el incumplimiento referido en la demanda; ‘FALTA DE LEGITIMACIÓN MATERIAL EN LA CAUSA’, por cuanto los vinculados no participaron en la expedición de permisos ni licencias de construcción materia de controversia.

2.4. TRÁMITE DE LA ACTUACIÓN.

La demanda fue admitida mediante proveído proferido por el entonces Juzgado Único Administrativo del Circuito de Girardot el 9 de mayo de 2009 /fls. 17-20 c1/, disponiéndose la vinculación de la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA. (COMPAÑÍA EL RECREO en adelante) y de la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (CAR), surtiéndose las notificaciones de ley /ver fls. 22, 44 y 122 c1/.

La audiencia de pacto de cumplimiento tuvo lugar el 4 de febrero de 2010, declarándose fallida por la no comparecencia de todos los intervinientes /fls. 150-151 c1/, al tiempo que se decretaron pruebas /ver fls. 151-155 ídem/.

Superado el período probatorio, se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión /fl. 362 c1/, dictándose sentencia el 6 de septiembre de 2010 /fls. 386-398 c1/. Con todo, surtiéndose el trámite de segunda instancia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (Sección Primera, Subsección B), mediante proveído emitido el 22 de septiembre de 2011 /fls. 17-23 cdno segunda instancia/, declaró la nulidad parcial de todo lo actuado *“a partir del auto del 15 de abril de 2010 (fl. 362 cdno. No. 1) proferido por el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot, mediante el*

*cual se dispuso correr traslado a las partes para alegar de conclusión en primera instancia. // **Ordénase** al juzgado de origen vincular a los propietarios de los 293 lotes que conforman a la Urbanización El Recreo, para que hagan parte del proceso de la referencia...*”/fl. 23 ídem/.

Así, el entonces Juzgado 1º Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot acató lo dispuesto por el Superior mediante auto del 29 de marzo de 2012, requiriendo a la parte actora la identificación e individualización de los propietarios de los 293 lotes que conforman la Urbanización El Recreo de Fusagasugá /fl. 407 c1/, requerimiento que luego se hizo extensivo a los demandados /fls. 411, 414 c1/. Luego, mediante auto del 7 de febrero de 2013, fueron vinculadas todas las personas naturales relacionadas al inicio de esta providencia (ver pie de página 1), en su condición de propietarias de los predios de la referida Urbanización /fls. 430-439 c1/.

Ante la imposibilidad de notificar personalmente o por aviso a un amplio número de los vinculados, luego de requerirse a la parte actora /ver auto fls. 2024-2028 c4/ y a la COMPANÍA EL RECREO /fls. 2044-2048 ídem/ nuevas direcciones o la manifestación sobre su desconocimiento sobre el particular, el entonces Juzgado 1º Administrativo de Descongestión, mediante proveído del 16 de julio de 2015 /fls. 2071-2074 c4/, ordenó el emplazamiento de quienes aún no se habían notificado del auto de vinculación y de la demanda, concediéndose posteriormente a la parte demandante el amparo de pobreza en relación con las expensas propias del emplazamiento /ver auto del 3 de marzo de 2016, fls. 2099-2100 c4/.

Efectuado el emplazamiento en debida forma /ver constancia secretarial fl. 2110 c4/, el Despacho procedió a designar, en múltiples oportunidades³, curadores *ad litem* a fin de asumir la defensa de los sujetos procesales notificados a través de ese medio, aceptando el último togado designado para tal fin /ver acta del 24 de octubre de 2019 fl. 2229 c4/.

Seguido a ello, con la providencia emitida el 24 de febrero último /fls. 2238-2240 vto c4/, al paso de distinguirse la correcta notificación de todos y cada uno de los propietarios de los predios que conforman la Urbanización El Recreo, tal y como lo dispuso el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se decretaron las pruebas de los sujetos procesales que intervinieron; adicional a ello y en el mismo proveído, en la medida que no hubo nuevas pruebas pendientes por practicar, se corrió traslado a las partes para que presentaren sus alegaciones de cierre. Finalmente, el proceso ingresó a Despacho para sentencia el 16 de marzo último /ver constancia fl. 2257 c4/.

2.5. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

2.5.1. MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /FLS. 2243-2246 C4/.

Pide sean negadas las súplicas formuladas por los actores, precisando que el proyecto urbanístico fue radicado cuando regía el Acuerdo Municipal 34 de 1989 y no el Acuerdo 29/01, modificado por el Decreto 120/07 (POT).

³ Ver autos del 7 de julio de 2016 /fls. 2111-2112 c4/, 12 de enero de 2017 /fl. 2132 fte y vto c4/, 19 de abril de 2018 /fl. 2153 fte y vto c4/, 23 de agosto de 2018 /fls. 2163 fte y vto c4/, 19 de noviembre de 2018 /fls. 2168 c4/, 28 de febrero de 2019 /fl. 2182 c4/ y 30 de septiembre de 2019 /fl. 2224 c4/.

Sobre la interpretación del precepto 88 de la Ley (sic) 2811/74, expresa que *“no debe ser entendido como lo alega el accionante, sino por el contrario, en el caso que nos ocupa, lo que tiene que ver entre el proyecto urbanístico y cause (sic) de la quebrada Mosquera, no se desconoce que esos 30 metros es el rango máximo de movilidad entre la rivera y el límite de la construcción, es más está plenamente demostrado que el proyecto respeta los parámetro (sic) de ronda de río (sic) con la quebrada Mosquera, así las cosas no es cierto que se haya desconocido por parte del Urbanizador y del Municipio de Fusagasugá, las disposiciones legales”* /fl. 2244/.

Expresa, si bien algunos lotes no se ajustan a los rangos fijados por el Acuerdo N° 29 de 2001 (modificado por el Decreto 120/07), *“los mismos no son taxativos a su extensión, porque el rango señalado permite la movilidad en la dimensión para poder adecuarla a las condiciones de habitabilidad de los ciudadanos”* / ídem/.

En punto a las áreas de cesión, argumenta que el 25% aludido por la parte actora justamente comprendía las zonas verdes y comunales, sin que estas deban ser excluidas, luego de lo cual, oponiéndose a la prosperidad de las súplicas formuladas y manifestando que la licencia de urbanismo 817/06 no transgrede derechos ni intereses colectivos, insiste se denieguen las súplicas, añadiendo que en el presente caso no se demostró daño contingente, ni peligro, amenaza o vulneración de los intereses de la comunidad, sin que la parte demandante haya demostrado los supuestos de hecho que respaldaron sus pretensiones.

2.5.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA /FLS. 2253-2256 c4/.

Actuando a través de mandatario⁴, luego de resumir lo planteado en el libelo demandador y las actuaciones procesales surtidas, se respalda en la Ley 388/97 (arts. 8 y 99 numeral 1) para señalar que el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ fue la entidad que expidió la licencia de urbanización materia de debate, y en la medida que la circunstancia constitutiva de la presunta vulneración de derechos colectivos deriva de ese acto administrativo al haber contravenido al POT y el Decreto Ley 2811/74, arguye que la CORPORACIÓN no es la llamada a asumir responsabilidad en el *sub lite*, por lo cual pide se denieguen las súplicas en lo que a la CAR respecta.

Los demás sujetos procesales guardaron silencio.

2.6. EL CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El Agente del Ministerio Público se abstuvo de emitir concepto.

⁴ Ver poder fl. 1308 c2.

3. CONSIDERACIONES

Pide la parte actora se protejan los derechos colectivos **(i)** al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; **(ii)** a la moralidad administrativa; **(iii)** al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y **(iv)** a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. En consecuencia, solicita se ordene al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ **(v)** suspender o revocar la Resolución N° 717 del 30 de noviembre de 2006 relacionada con la licencia de construcción del proyecto de urbanización ‘El Recreo’; **(vi)** proteger la ronda de la quebrada ‘Mosquera’, impidiendo cualquier construcción o equipamiento dentro de los 30 metros desde el borde del cauce; **(vii)** garantizar que las zonas de cesión sean al menos del 25% sin incluir zonas verdes y vías; **(viii)** impedir la existencia de lotes con área inferior a 105 m² y frente mínimo de 7 metros; **(viii)** garantizar uniformidad en las fachadas de las construcciones; y **(ix)** conceder el incentivo.

3.1. PROBLEMA JURÍDICO.

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

- ✚ *¿Se demostró que el proyecto urbanístico ‘El Recreo’ (i) posee lotes con área inferior a la prevista en el Plan de Ordenamiento Territorial; (ii) fue desarrollado sobre la faja de protección del recurso hídrico ‘Mosquera’; (iii) comprende zonas de cesión inferiores al porcentaje previsto en la normativa aplicable y; (iv) incorpora fachadas de construcciones no uniformes?*

En caso afirmativo, de manera total o parcial al interrogante anterior,

- ✚ *¿Transgrede o ubica en estado de amenaza alguno de los derechos colectivos invocados? De ser así,*
- ✚ *¿Es procedente suspender los efectos de la licencia de urbanismo conferida a la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA., no obstante haber fenecido su vigencia?*
- ✚ *¿Tiene derecho la parte actora al incentivo reclamado?*

En este orden, a fin de dar solución a los interrogantes planteados, el Juzgado desarrollará su argumento central con base en el marco normativo-jurisprudencial asociado al temario objeto de litigio y las probanzas que reposan en el plenario, siendo necesario precisar desde este mismo momento que las excepciones de mérito formuladas por los intervinientes por pasiva, al tener directa relación con el meollo del asunto, se entenderán inmersas en las consideraciones que exponga el Juzgado al hallar solución a los interrogantes descritos.

3.2. PREMISA NORMATIVA Y JURISPRUDENCIAL.

3.2.1. NATURALEZA, FINALIDAD Y PROCEDENCIA DE LAS ACCIONES POPULARES.

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

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

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

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

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

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

3.2.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS INVOCADOS.

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

El artículo 79 de la Carta Política, que conforma el ‘CAPÍTULO III’ relativo a ‘LOS DERECHOS COLECTIVOS Y DEL AMBIENTE’, consagra en su primer inciso que *“Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo”*.

El Consejo de Estado ha expuesto⁵ sobre este derecho constitucional:

“... Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la

⁵ Consejo de Estado, Sección Tercera, Consejero ponente: Germán Rodríguez Villamizar, Bogotá D.C., trece (13) de mayo de dos mil cuatro (2004), Radicación: 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP).

protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo⁶...
/Se subraya/.

Y en reciente oportunidad⁷ apuntó el alto Tribunal:

“... La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”⁸.

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

Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales...
/Se subraya/.

Se evidencia entonces que el derecho al ambiente sano no solo predica su carácter colectivo por así consagrarlo la Carta Política, sino por cuanto los instrumentos

⁶ Cita de cita: Corte Constitucional, Sentencia T-046 de 1999.

⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés, Bogotá, D. C., cuatro (4) de octubre de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP).

⁸ Cita de cita: Corte Constitucional, sentencia C-401 de 1995 (MP Vladimiro Naranjo Mesa).

jurídicos internacionales, al unísono, lo reconocen como un derecho humano que, por supuesto, trasciende incluso a las generaciones próximas a fin de preservar su dignidad en concomitancia con la integridad del ecosistema.

De otra parte, en relación con el equilibrio ecológico y el uso racional de los recursos naturales, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo⁹ ha expuesto:

“(…)

75. *Ahora bien, en el ordenamiento jurídico interno, el medio ambiente está amparado por lo que la jurisprudencia de la Corte Constitucional¹⁰ ha denominado la “Constitución Ecológica”, esto es, el **conjunto de disposiciones contenidas en la Carta Política que fijan los supuestos con fundamento en los cuales debe regularse la interacción entre la sociedad y la naturaleza, con miras a proteger el medio ambiente.***

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

77. *Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas i) como un derecho de las personas, ii) un servicio público y, iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social. (…)”/Líneas extra texto/.*

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

⁹ Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá, D.C., veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 08001-23-33-001-2014-00656-01(AP).

¹⁰ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

3.2.2.2. MORALIDAD ADMINISTRATIVA.

Sobre el mentado derecho, el Consejo de Estado ha expuesto que *“no todo comportamiento injusto o ilegal puede tacharse de inmoral, por cuanto, este último concepto supone, específicamente, una distorsión maliciosa en el comportamiento del funcionario o del particular que cumple funciones públicas; ánimo subjetivo torticero y malicioso que implica el desconocimiento de los postulados constitucionales y legales que informan el recto y adecuado ejercicio de las funciones estatales”*¹¹. Adicionalmente, el alto Tribunal, en diferentes providencias, ha determinado las características¹² de este derecho colectivo: *“a) Es un principio que debe ser concretado en cada caso; b) Al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador y aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación. c) De ordinario, la violación de este derecho colectivo implica vulneración de otros derechos de la misma naturaleza”*.

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

En ulterior oportunidad¹³, el Consejo de Estado convalidó el argumento ampliamente desarrollado en la sentencia emitida por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo¹⁴ sobre el concepto de moralidad administrativa, raciocinio que, dada su importancia jurídica, pasa a trasuntarse:

“[...] Toda la jurisprudencia del Consejo de Estado previamente transcrita ha sido coherente en el propósito por aproximarse al concepto de moralidad administrativa como derecho colectivo (...).

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

Sin embargo, esta construcción conceptual elaborada en gran parte y de manera analítica, detallada y coherente, permite hablar del derecho

¹¹ Consejo de Estado Sección Tercera, Consejero Ponente Alier Eduardo Hernández Enríquez, radicación 2001-00509, de 21 de febrero de 2007.

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

¹³ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 8 de junio de 2017, Rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP). Consejero ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés.

¹⁴ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01. Acción Popular – Revisión Eventual. Actor: Fernando Torres y Otro.

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

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

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

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

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

Esta conexión “moralidad - legalidad” no ha tenido divergencia jurisprudencial al interior del Consejo de Estado. Pero también ha sido uniforme la jurisprudencia en señalar que no toda ilegalidad constituye vulneración a la moralidad administrativa; que el incumplimiento per se no implica la violación al derecho colectivo: en palabras de la misma Corporación “no se puede colectivizar toda transgresión a la ley”. Esto quiere decir, que si bien el principio de legalidad es un elemento fundante de la moralidad administrativa y, por ende, un campo donde se materializa en primer término la violación del derecho colectivo, éste no es el único, pues debe concurrir un elemento subjetivo para que se configure tal transgresión. Por ello, ha sido enfática la jurisprudencia en cuestionar y rechazar aquellas acciones populares erigidas únicamente sobre una argumentación pura de ilegalidad, en las que so pretexto de proteger un derecho colectivo ponen a consideración del juez constitucional un litigio

particular, cuyo debate y decisión debiera hacerse mediante el ejercicio de otro instrumento judicial, como los ahora denominados medios de control contenciosos, entre ellos el de nulidad o el de nulidad y restablecimiento del derecho, o la acción de cumplimiento si lo que se pretende es el acatamiento de una norma con fuerza de ley o acto administrativo. Son esos escenarios los propios para ejercer el control jurisdiccional de la legalidad administrativa. (...)

2.2.2. Elemento subjetivo

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

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

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

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

3.2.2.3. GOCE DEL ESPACIO PÚBLICO Y LA UTILIZACIÓN Y DEFENSA Y LOS BIENES DE USO PÚBLICO.

En providencia recientemente dictada, el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo se pronunció sobre el aludido derecho colectivo en virtud de desarrollo normativo y el precedente constitucional erigido, así:

*“... 72. El artículo 63 de la Constitución Política señala que “[...] **Los bienes de uso público, los parques naturales, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, son inalienables, imprescriptibles e inembargables [...]**”.*

73. *El artículo 82 de la Constitución Política, prevé que el derecho al goce del espacio público implica el deber del Estado de “[...] velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]”.*

74. *El derecho constitucional al espacio público, examinado en su dimensión autónoma, es de carácter colectivo y puede ser protegido por medio de las acciones populares. Dicho derecho está instituido expresamente en los artículos 82¹⁵ y 88¹⁶ de la Constitución Política bajo el título de los “Derechos Colectivos y del Ambiente”.*

75. *De allí que para los efectos de esta providencia, sea pertinente enunciar los rasgos relevantes¹⁷ del espacio público, conforme a los ya citados artículos 82 y 88 de la Constitución Política, así:*

- i) *Es deber del Estado, por ende, de sus autoridades, velar por la protección de la integridad del espacio público.*
- ii) *Es deber del Estado y de sus autoridades, velar por su destinación al uso común.*
- iii) *Es deber de las autoridades asegurar la efectividad del carácter prevalente del uso común del espacio público sobre el interés particular.*
- iv) *Es deber de las entidades públicas ejercer la facultad reguladora en materia de ordenamiento territorial, en relación con la utilización del suelo y del espacio público para la defensa del interés común, entre otros.*
- v) *Es un derecho e interés colectivo.*

76. *Así las cosas, el buen uso, el libre acceso y la preservación del espacio público son aspectos que en una sociedad contribuyen a mejorar la calidad de vida y a garantizar la existencia de un escenario de convivencia libre que acerca a todos los habitantes de una ciudad en condiciones de igualdad...¹⁸ /Destacado es del Juzgado/.*

Entretanto, el Código Civil en su precepto 674, al regular los bienes de la Unión, entendidos estos cuyo dominio pertenece a la República, instituyó en su segundo inciso que “[s]i además su uso pertenece a todos los habitantes de un territorio, como

¹⁵ Cita de cita. “[...] ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular.

Las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística y regularán la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común. [...]”

¹⁶ Cita de cita. “[...] ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un núm. plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares.

Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos. [...]”

¹⁷ Cita de cita. Sentencia T-508 de 1992. M.P. Fabio Morón Díaz

¹⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá, D.C., 23 de agosto de 2019, Radicación número: 13001-23-33-000-2015-00725-01(AP).

el de calles, plazas, puentes y caminos; se llaman bienes de la Unión de uso público o bienes públicos del territorio”¹⁹; al tiempo que la Ley 9ª de 1989 instituye en su artículo 5º¹⁹ lo siguiente sobre espacio público:

“Entiéndese por Espacio Público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes.

*Así, **constituyen el Espacio Público** de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal, como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva; para la seguridad y tranquilidad ciudadana, **las franjas de retiro de las** edificaciones sobre las vías, **fuentes de agua**, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, para la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como de sus elementos vegetativos, arenas y corales y, en general, por todas las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso o el disfrute colectivo.*

***PARAGRAFO.** El espacio público resultante de los procesos de urbanización y construcción se incorporará con el solo procedimiento de registro de la escritura de constitución de la urbanización en la Oficina de Instrumentos Públicos, en la cual se determinen las áreas públicas objeto de cesión y las áreas privadas, por su localización y linderos. La escritura correspondiente deberá otorgarse y registrarse antes de la iniciación de las ventas del proyecto respectivo.*

/Se destaca/.

3.2.2.4. 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.

Sobre el derecho colectivo en mención, ha expuesto el Supremo Tribunal de lo Contencioso Administrativo²⁰:

“... De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del

¹⁹ Adicionado por el artículo 117 de la Ley 388 de 1997.

²⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 23 de mayo de 2013, Consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, Radicación número: 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP).

respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo²¹. Se entiende así que esta Sala haya manifestado que “la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes es un derecho e interés colectivo que implica que las autoridades públicas y/o los particulares desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo”²². La importancia para la colectividad de los bienes jurídicos que ampara este conjunto normativo explica esta posición. En últimas, como se puede abstraer de una lectura sistemática de las distintas normas que integran este sector del ordenamiento, de ellas depende tanto el respeto y materialización del principio de la función social y ecológica de la propiedad, como la protección de los ecosistemas, del espacio público y del patrimonio histórico, arquitectónico, cultural y paisajístico de la comunidad; lo mismo que la garantía de una regulación de los usos del suelo que asegure la realización de la infraestructura, las viviendas, los equipamientos y servicios necesarios para procurar una calidad de vida adecuada a la colectividad e impulsar un desarrollo económico sostenible. El crecimiento ordenado de la urbe, el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la prevención de riesgos y desastres y la conservación de los suelos con vocación agrícola son también, entre otros, objetivos que persigue esta legislación.

La consideración de esta constelación resulta relevante por cuanto permite acotar el ámbito del derecho colectivo establecido por el artículo 4 literal m) de la Ley 472 de 1998. Pese a su notoria amplitud, sus fronteras deben ser acotadas; so pena de caer en la vacuidad conceptual o en una indeterminación que solo puede restar fuerza y consistencia a este importante derecho. De aquí que no cualquier actuación que presente alguna relación con un bien inmueble o que tenga lugar en el espacio urbano o rural que disciplinan las normas urbanísticas pueda calificarse como atentatoria del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes; será indispensable, para que se configure una transgresión susceptible de amparo por el juez de acción popular, que de la acción u omisión imputada se derive la vulneración o amenaza de alguno de los bienes jurídicos tutelados con su consagración.

(...)

[E]l solo hecho de aludir la reclamación y sus pretensiones a un inmueble no hace procedente llevar automáticamente la reclamación al plano del derecho proclamado por el literal m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998. Es preciso, para ello, que los hechos que sirven de base a la demanda tengan la virtualidad de afectar o amenazar el ámbito protegido por este

²¹ Cita de cita: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

²² Cita de cita: Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Rad. No. 17001 2331 000 2004 01492 01. C.P.: Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

derecho. Así las cosas, solo en aquellos eventos en los cuales se esté frente a una conducta capaz de incidir negativamente sobre los distintos bienes jurídicos tutelados por la legislación urbanística se estará frente a una conducta susceptible de ser enjuiciada a la luz de este derecho. Ello supondrá, en la generalidad de los casos, el desconocimiento del bloque normativo que integran los diferentes preceptos constitucionales, legales y reglamentarios de distinto rango y procedencia (Nacional, Departamental, Distrital o Municipal) y de diverso contenido (urbanístico, ambiental, agrario, prevención de riesgos, patrimonio histórico cultural, etc.) que rige la materia urbanística; entendida ésta como aquella relacionada con la ordenación y desarrollo de la ciudad, que se concreta en una multiplicidad de normas de regulación de usos del suelo, espacios públicos y propiedad urbana, así como en numerosas formas de intervención sobre el territorio municipal llevadas a cabo en aras de materializar el interés común y asegurar su prevalencia sobre el interés particular...”

/Destacado es del Juzgado/.

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

El alto Tribunal, en reciente oportunidad²³ y con respaldo en pronunciamientos anteriores, destacó sobre el mentado derecho colectivo:

“... Frente al derecho colectivo la Sección Tercera de esta Corporación ha señalado su alcance en los siguientes términos:

“[...] Por urbanismo debe entenderse, según el diccionario de la real academia de la lengua española²⁴, lo siguiente: El conjunto de conocimientos relativos a la creación, desarrollo, reforma y progreso de las poblaciones según conviene a las necesidades de la vida humana.

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

- *Respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad (inciso segundo artículo 58 C.P.).*
- *Protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes.*

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

²⁴ Cita de cita: Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, vigésima primera edición.

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

*Entonces, para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial – bien sea en sus zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población [...]*²⁵

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

3.2.3. CARGA DE LA PRUEBA.

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

“La Sala considera importante anotar, que la acción popular no está

²⁵ Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. N° 63001-23-31-000-2004-00243-01 (AP), veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007).

diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, como se indicó al inicio de estas consideraciones, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba”²⁶.

Y en ulterior oportunidad ratificó el Alto Tribunal:

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

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

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

Empero, de acuerdo con esa misma norma, dicha regla es atenuada tratándose de situaciones en las que por razones de orden económico o técnico la carga de la prueba no puede ser cumplida por el demandante, evento en el cual el juez debe impartir las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito; además, en el caso de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva en virtud de lo antes establecido “el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos”.²⁷

No obstante, resulta forzoso resaltar que el decreto oficioso de pruebas lo que pretende es complementar el acervo probatorio mas no producirlo en su integridad, pues como ya se señaló, es el actor quien deben soportar la carga de demostrar de los hechos u omisiones que a su juicio representan la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuya protección se busca...”²⁸.

²⁶ Consejo de Estado, A.P.01499 de fecha 07 de mayo de 2005. Radicado – proceso: 25000-23-25-000-2003-01499-01. M.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

²⁷ Cita de cita: Consejo de Estado, Sección Primera. Exp. A.P- 2004-00184.

²⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 7 de abril de 2011, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP). Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

3.3. PREMISA FÁCTICA. CASO CONCRETO.

3.3.1. LO DEMOSTRADO.

3.3.1.1. Conforme a la copia parcial del libro radicador de proyectos aportada por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ (misma que, dicho sea de paso, no fue objeto de reparos por los demás sujetos procesales intervinientes), el proyecto N° 7331 fue presentado por la Junta de Vivienda Comunitaria Nuevo Milenio el 28 de febrero de 2001 /fl. 118 c1/.

3.3.1.2. El 30 de noviembre de 2006, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá, señor Omar Orlando Garzón Lozano, emitió la Licencia de Urbanización N° 817 en relación con el Proyecto N° 7331, a cargo de la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA., proyecto que describió así /fl. 117 c1/:

“Uso: Residencial

Área Predio: 54.918,56M2.

Lotes Aprobados: 294

No. Catastral: 01-00-0215-000 / 01-00-0215-0022-000

Matrícula Inmobiliaria: 157-11556 / 157-11557 / 157-11558”

Se precisó en el acto administrativo que:

- a) La licencia se concedió en virtud de las viabilidades otorgadas en las juntas de planeación del 17 de mayo de 2002 (Acta N° 80), 18 de noviembre de 2005 (Acta N° 97), 7 de septiembre de 2006 (Acta N° 18) y 22 de noviembre de 2006 (Acta N° 19); al igual que atendiendo la Resolución N° 796 del 16 de noviembre de 2006, asociada a la posesión para la administración de bienes de la ‘Junta de Vivienda Comunitaria Nuevo Milenio’; y “para la ejecución de obras preliminares, movimiento de tierras, alcantarillado, red de acueducto, redes eléctricas, vías, zonas verdes y recreacionales” /subrayado original/;
- b) Tenía una vigencia de 24 meses;
- c) Debía darse cumplimiento a la Ley 14/75 (arts. 12 y 14), sus decretos reglamentarios, al Decreto 564/06 (art. 54), a la Ley 388/97 (capítulo XI) y al Acuerdo 29/01 (POT);
- d) No podía modificarse la razante (sic) del andén; y
- e) La obra debía realizarse conforme a los planos adjuntos de construcción aprobados por Planeación Municipal.

3.3.1.3. Con el Oficio emitido el 18 de diciembre de 2006, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá, al resolver una solicitud formulada por uno de los accionantes, expuso que /fls. 5-7 c1/:

- a) Conforme al POT (Acuerdo 29 del 3 de julio de 2001), el sector comprendido entre la calle 22A y el camino ‘Al Cuja’ y entre la carrera 39A y la carrera 41 (salvo la calle 22 o avenida panamericana), se ubica en el ‘ÁREA DE DESARROLLO HABITACIONAL DE DENSIDAD MEDIA’; y
- b) Las licencias de construcción expedidas se sujetaron al Acuerdo 29 de 2001.

3.3.1.4. Obra en el plenario el ‘ACTA DE REPOSICIÓN DE SELLOS, ESTUDIOS, DISEÑOS Y CÁLCULOS HIDRÁULICOS Y SANITARIOS DEL PROYECTO “EL NUEVO MILENIO”’, de fecha 3 de enero de 2007, en el cual distintos servidores de Emserfusa S.A. E.S.P. dan cuenta de la reunión efectuada para el fin indicado en el título /fls. 131-132 c1/.

3.3.1.5. El 25 de julio de 2008, la Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá dio respuesta a la petición sobre una ‘prórroga’ formulada por los actores, informando que no se halló el uso del suelo respecto al proyecto ‘El Recreo’ (antes ‘Nuevo Milenio’), *“norma municipal expedida al momento de la radicación del proyecto para su aprobación”* /fls. 1-2 c1/, precisando que en ‘el uso del suelo’ se determina el área de aislamiento de la quebrada, el índice de ocupación, densidad, tamaños de loteo, entre otros; y reconociendo, de acuerdo al plano urbanístico aprobado y que reposa en esa dependencia, que:

- a) *“en el cuadro de áreas general no aparece determinada el área de ronda de quebrada”*,
- b) *“...el Polideportivo se encuentra ubicado aproximadamente a 19 metros del borde de la quebrada Mosquera ocupando zona de ronda dentro de los 30 metros...”*;
- c) *“... existe una vía colindante con la quebrada Mosquera la cual se encuentra en distancias promedio entre 10 metros por un lado, 20 y 30 metros en otros tramos, aclarando que en plano la quebrada presenta una forma orgánica ondulante, respetando parcialmente la ronda de quebrada respectiva...”*; y
- d) *“... se verificó que existen sobre algunas Manzanas y puntualmente sobre las manzanas G, H, J, A, L lotes con área de 84 metros, según Decreto 120 de 2007 para zonas determinadas como densidad media se define vivienda Unifamiliar para lotes de 105 metros...”* /Todas las subrayas y negrillas se adicionan/.

3.3.1.6. Mediante oficio del 28 de enero de 2010, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá indicó al Juzgado /fl. 162 c1/:

- a) En el expediente N° 7331 correspondiente al proyecto ‘Nuevo Milenio’ *“hoy EL RECREO”*, obra el uso del suelo N° 0008 del 25 de julio de 1999 *“norma vigente para el momento de la radicación de la propuesta urbanística”*.
- b) Conforme al aludido uso del suelo, *“se solicitó conservar en el proyecto por la cra. 41 una vía V-7 por los linderos norte y occidental (sic) se solicitaron dos vías de 12m de perfil y por el camino al cuja se solicitó dejar una distancia de 9 metros al eje de la vía”*.
- c) En el proyecto aprobado se preservaron las vías de cesión obligatoria, *“de acuerdo a la solicitud de la norma vigente para el momento”*.
- d) *“Que por el cuerpo hídrico existente en uno de los costados del predio o Quebrada Mosquera se solicitó dejar una ronda hídrica de 15 metros al borde de la misma la cual se aprobó en el proyecto a una distancia promedio de 15 metros en algunos sectores. Según plano, la quebrada se presenta ondulante en su recorrido...”* /Destaca el Juzgado/.

- e) Que el porcentaje exigido por la norma de zonas de cesión era de un 37%, incluyendo vías internas locales.
- f) La norma vigente al radicarse proyecto difiere al Acuerdo 029/01, *“a la sección c de la solicitud el tamaño de los lotes aprobados diferían (sic) de los solicitados en el Uso del Suelo respectivo”* /negrilla original/.

3.3.1.7. Conforme al ‘ACTA DE RECIBO DE OBRAS CONDICIONADA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLADO PLUVIAL Y SANITARIO DEL PROYECTO COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA. EN EL MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ’, suscrita el 20 de diciembre de 2007, los representantes de Emserfusa E.SP. y de la COMPAÑÍA EL RECREO dieron cuenta de la entrega y recepción parciales de las obras de acueducto y alcantarillado de las manzanas G-H-I-J-K-L-M; y de los lotes 12-13-14 de la manzana ‘F’; 15-16-17 y 18 de la manzana ‘E’; 15-16-17 y 18 de la manzana ‘D’; 15-16-17 y 18 de la manzana ‘C’; y 15-16 y 17 de la manzana ‘B’ /ver fls. 164-167 c1/.

3.3.1.8. Con oficio emitido el 18 de enero de 2010 /fls. 342-343 c1/, el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá aportó al plenario, entre otros documentos, la copia del plano urbanístico con sellos de aprobación del 30 de noviembre de 2006 /fl. 359 c1/ distinguiendo que, colindante al proyecto de la COMPAÑÍA EL RECREO INVERSIONES, se encuentran:

- a) la Urbanización Paso Real *“aprobada mediante licencia 562 de 28-09-98 al cual se ele (sic) expidió uso del suelo No. 001 de 02 de Enero de 1996 ubicada sobre zona destinada a densidad media (sic) tenía capacidad según norma de 105 viviendas por hectárea se dio aprobación a 90 lotes de un área aproximada de 95metros (sic)”* /fl. 342/;
- b) La Urbanización Villas de la Esperanza, *“el proyecto fue aprobado como multifamiliar donde se realizaron las viviendas por parte del urbanizador por lo tanto no se presento (sic) loteo”* /ídem/; y
- c) La Urbanización Quince de Mayo (Coviprof), se otorgó licencia en 1988.

Finalmente puntualiza que *“la aprobación de un proyecto urbanístico es la licencia de construcción (sic) que ningún acto administrativo remplaza la misma ni puede ser aprobado por otro medio, que dentro del expediente reposa plano aprobado EL RECREO donde se le dio viabilidad a un loteo, que la licencia de construcción para cada predio, que la urbanización no está determinada como vienda (sic) de interés social (sic) que el proyecto se radico (sic) y reviso (sic) con antelación a la adopción de la Resolución (sic) 029 de 2001 POT y Decreto 120 de 2006 (sic) que la norma actual determina la zona como densidad media donde se permiten 70 viviendas por hectárea, con lotes de 105m para vivienda unifamiliar (sic) que para expedir licencias de construcción en lotes individuales estos deben contar con los servicios públicos respectivamente”* /fl. 343 c1/.

3.3.1.9. La CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA no adelantó ningún proceso permisivo o sancionatorio relacionado con la presunta afectación de la zona ronda de la quebrada ‘Mosquera’ a razón del proyecto urbanístico ‘El Recreo’ en Fusagasugá /fl. 361 c1/.

3.3.1.10. De folios 2 a 436 del cuaderno de pruebas, reposan cada uno de los certificados de tradición emitidos por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Fusagasugá, relacionados con los predios de la Urbanización ‘El Recreo’, cuyos propietarios fueron vinculados al presente asunto.

3.3.1.11. El Jefe de la Oficina Asesora de Planeación de Fusagasugá, mediante oficio N° 1060.1048 del 17 de mayo de 2011, relacionó las licencias de construcción concedidas, indicando concomitantemente que las solicitudes sobre dichas licencias que aún no se han ‘viabilizado’ *“tan solo se encuentran en proceso suspensivo”* /fl. 11 cdno segunda instancia/.

En cuanto a las licencias de construcción concedidas, mencionó las siguientes:

Mz ²⁹	PREDIO (LOTE)	TITULAR ³⁰ LICENCIA	DESCRIPCIÓN LICENCIA	FOLIOS
A	14	Patricia Mendoza Ramírez	N° 189 del 29/04/2010, para ‘CONSTRUIR VIVIENDA UNIFAMILIAR EN DOS PISOS CON PLACA DE TERRAZA’. Área predio: 98 m2. Área construcción: 114,2 m2. Vigencia: 24 meses.	813 c2
A	15	Maria Nelly Rico	No aportadas al plenario	
	16	Néstor Vega Layton		
B	14	Jhonny Hernán Martínez		
	12	Iván Carrasco Pérez		
	16	Gerardo Riveros		
C	16	Inés Mayling Zambrano		
D	8	Óscar Pacho Moreno		
	2	Ligia Edilma Salas Castañeda		
E	22	Victoria Balaguera		
	1	Luz Miriam Letrado		
	26	José Guillermo Parra G.		
	25	Luis E. Mora Velásquez		
F	6	Martha Dominga Bolívar		
	14	Segundo Salvador Roncancio		
	26	Rosa Olivia García		
H	18	Kevin Parra Vargas		
	6	Johan Sebastián Naranjo		
	7	Néstor Octavio González		
	11	Juan Francisco Monroy		
M	18	Delfina Vásquez Rueda		
	4	Holam Buitrago Arias		

²⁹ Manzana.

³⁰ Es de anotar que no necesariamente los titulares de las licencias de construcción sean los mismos vinculados al proceso en relación con el respectivo predio, dado que las licencias, en algunos casos, fueron concedidas antes de la enajenación del bien al correspondiente vinculado.

3.3.1.12. Entretanto, el Registrador de la Oficina de Instrumentos Públicos Seccional Fusagasugá, mediante oficio emitido el día 16 del mismo mes y año, apuntó que la Urbanización ‘El Recreo’ constituyó un ‘reloteo’ sobre el bien distinguido con matrícula inmobiliaria 157-103052, abriéndose así otras matrículas inmobiliarias /ver fls. 12-13 cdno segunda instancia/.

3.3.1.13. Aunque se decretó peritaje a cargo de la PARTE ACTORA y del MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /ver auto de pruebas fls. 151-155 c1/, no se evidenció en el plenario mínima gestión de tales sujetos procesales para la consecución de la experticia.

3.3.2. ANÁLISIS DEL DESPACHO Y CONCLUSIÓN.

Conforme al material probatorio recaudado, es diáfano que sobre el predio distinguido con matrículas inmobiliarias Nos. 157-11556, 157-11557 y 157-11558 versó la licencia de urbanismo N° 817 a fin de llevar a cabo el proyecto N° 7331 (radicado el 28 de febrero de 2001) a cargo de la COMPAÑÍA EL RECREO INVERSIONES LTDA., licencia otorgada el 30 de noviembre de 2006 por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ (Oficina Asesora de Planeación). Dicha licencia, para uso residencial, fue conferida para ejecutar obras preliminares, movimiento de tierras, redes de servicios públicos domiciliarios (alcantarillado, acueducto y energía eléctrica), vías y zonas verdes y recreacionales, con vigencia de 2 años, **cuya ejecución debía estarse a lo dispuesto en el Acuerdo 29 de 2001 (POT)**, entre otras normas.

En este sentido y en primera medida, debe precisarse que no será acogido el raciocinio esgrimido por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ asociado a la no aplicabilidad del Acuerdo 29/01³¹, no solo por cuanto no existe duda alguna de su vigencia al momento de emitirse la licencia urbanística N° 817, sino que adicionalmente esta declaración administrativa, como bien se dilucidó, trae a colación aquel acto administrativo general a fin de ejecutar las actividades objeto de la licencia. Por modo, no sobra recabar que el Acuerdo 29/01, en su precepto 382³², derogó todas las normas que le eran contrarias, sin que en lo absoluto hubiera previsto transición normativa alguna sobre las solicitudes de licencia pendientes de definición a la entrada en vigor del mentado Plan de Ordenamiento Territorial, escenario que de paso se acompasa con lo instituido en el canon 40³³ de la Ley 153 de 1887, comoquiera que, al entrar a regir el Acuerdo 29/01, ninguna situación jurídica se había consolidado a favor de la COMPAÑÍA EL RECREO en relación con la licencia de urbanismo deprecada.

Dilucidado lo anterior, se demostró que el Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal desde pretérita oportunidad (18 de diciembre de 2006) ha reconocido que **(i)** entre la calle 22A y el camino ‘Al Cuja’ y **(ii)** entre la carrera 39A y la carrera 41 (salvo la calle 22 o avenida panamericana), es ‘ÁREA DE DESARROLLO HABITACIONAL DE DENSIDAD MEDIA’. Cabe anotar que esa autoridad jamás hizo alusión expresa a que la

³¹ Emitido por el Concejo Municipal de Fusagasugá, “Por medio del cual se adopta el “Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Fusagasugá”, se aprueba en toda su extensión el documento técnico de soporte y los planos generales y se determinan sus componentes y contenidos”.

³² “Artículo 382. El presente acuerdo deroga todas las normas que le sean contrarias y rige a partir de su sanción y publicación.”.

³³ Sobre dicho artículo, dijo la Corte Constitucional en sentencia C-200/00: “...el efecto general inmediato de la ley procesal que consagra el artículo 40 de la ley 153 de 1887 no desconoce la Constitución, pues **por aplicarse a situaciones jurídicas que aun no se han consolidado, no tiene el alcance de desconocer derechos adquiridos**” /Se destaca/.

URBANIZACIÓN EL RECREO se encontrare en área de desarrollo habitacional de densidad media ni entre aquellas calles y carreras.

En aras de dilucidar si efectivamente la pluricitada Urbanización está ubicada en área de desarrollo habitacional de densidad media, una vez analizado con detalle el plano aportado al plenario /fl. 359 c1/ correspondiente a la ‘URBANIZACIÓN EL RECREO’, barrio ‘La Venta’ - Fusagasugá, distinguido con número catastral 01-00-0215-0021/0022 y contentivo del diseño urbanístico, vislumbra el Juzgado que la referida Urbanización linda hacia el norte con la carrera 41, vía que hacia la zona sureste cruza con el ‘CAMINO AL CUJA’, último que también delimita la mentada Urbanización. Del plano en mención, no es posible advertir la ubicación de la calle 22A ni de la carrera 39A, mientras que en el plano aportado con la demanda /fl. 4 c1/ se evidencia que la Urbanización se ubica sobre las carreras 41 a 46 (de noreste a suroeste), las transversales 41 a 46 (de norte a sur) y las diagonales 23, 24, 24B y el camino ‘AL CUJA’ (de noroeste a sureste).

Con el escenario fáctico descrito, no se podría deducir que la Urbanización esté ubicada entre la calle 22A y el camino ‘AL CUJA’, ni tampoco, ente las carreras 39A y 41. Se insiste, conforme a los planos relacionados, solo se extrae que la Urbanización EL RECREO se ubica (i) entre las carreras 41 y 46, (ii) entre las transversales 41 a 46 y (iii) entre la diagonal 23 (pasando por las diagonales 24 y 24B) y el camino ‘AL CUJA’. Con todo, podría argüirse que de la calle 22A al camino ‘AL CUJA’ pasa por las diagonales 23, 24 y 24B, y con ello, colegir que la URBANIZACIÓN EL RECREO está ubicada en área de desarrollo habitacional de densidad media. Sin embargo, dicha deducción adolecería de incompletitud, comoquiera que, conforme a lo expuesto por la autoridad de Planeación Municipal, no tiene el Despacho certeza si la zona comprendida a partir de la carrera 41 hasta la 46 (sector sobre el que justamente se distingue la Urbanización el Recreo) hace parte de esa tipología de área de desarrollo habitacional.

Ahora bien; el Acuerdo 29 de 2001 define en su artículo 209 las áreas de desarrollo como *“aquellas zonas que se deben incorporar a procesos de urbanización, para que de esta forma satisfagan las necesidades de vivienda y otros, demandadas por el crecimiento poblacional y urbano. Por lo tanto, la Administración Municipal debe incentivar su ocupación según las demandas reales, orientando la construcción de vías y redes de servicios públicos, al igual que controlando su ocupación racionalmente de acuerdo a la normativa vigente. (Ver Plano No 13)”* /Se subraya/.

En esta línea de exposición, entendidas las áreas de desarrollo habitacional como *“... las determinadas para satisfacer las necesidades de vivienda, generadas por el crecimiento de la población, en esta área se reducen ostensiblemente los usos impactantes, para permitir un mejor hábitat especializado en vivienda”* (art. 211. Líneas se agregan); se tiene que en las zonas de desarrollo habitacional de **densidad alta** *“...[p]ara vivienda unifamiliar el área mínima del lote será de 72 metros cuadrados y un frente mínimo de 6 metros...”* (art. 212. Se subraya); mientras que el precepto 213 desarrolla el ÁREA DE DESARROLLO HABITACIONAL DE **DENSIDAD MEDIA**, así:

“ÁREA DE DESARROLLO HABITACIONAL DE DENSIDAD MEDIA: Se ha denominado área de desarrollo habitacional de densidad media a la zona delimitada en el plano de uso del suelo urbano (ver plano No.13)

Caracterizada por estar prevista para albergar un medio número de personas por hectárea, con densidades promedio de 315 habitantes por hectárea para vivienda unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar, características que se conservarán y para las cuales regirán las siguientes normas

USO PRINCIPAL: *Vivienda unifamiliar, bifamiliar y multifamiliar, apareadas y/o continuas, agrupaciones o conjuntos de vivienda continuos o aislados.*

USO COMPLEMENTARIO: *Institucional tipo 1 zonas de parqueo y equipamiento.*

USO CONDICIONADO O RESTRINGIDO: *Comercio tipo 1, se podrá desarrollar sobre vías vehiculares con calzada mínima de 7 metros, en locales aptos para este uso.*

DENSIDAD MAXIMA DE VIVIENDA POR HECTAREA: *La máxima densidad será de setenta (70) unidades de vivienda por hectárea.*

AREA Y FRENTE MINIMO DE LOTE: *Para vivienda unifamiliar el área mínima del lote será de 105 metros cuadrados y un frente mínimo de 7 metros; para vivienda bifamiliar el área mínima del lote será de 144 metros cuadrados y el frente no menor a 8 metros lineales; para vivienda multifamiliar en 3 pisos el área mínima del lote será de 180 metros cuadrados y el frente mínimo del lote será de 10 metros lineales; para vivienda en 4 pisos el área mínima del lote será de 240 metros cuadrados y el frente mínimo del lote será de 12 metros lineales; para vivienda multifamiliar en 5 pisos el área mínima del lote será de 300 metros cuadrados y el frente mínimo de 20 metros lineales.*

AREA DE OCUPACION: *El área máxima de ocupación para vivienda unifamiliar será el 50%, bifamiliar será el 60% y multifamiliar será el 55%; para uso institucional será un área máxima del 35% del área del lote.*

AREA DE CONSTRUCCION: *Para vivienda unifamiliar será del 100% de la superficie total del lote; para vivienda bifamiliar será del 150% de la superficie total del lote; para vivienda multifamiliar en tres pisos, será del 165% de la superficie total del lote; para vivienda multifamiliar en 4 pisos será del 220% de la superficie total del lote y para vivienda multifamiliar en 5 pisos será del 275% de la superficie total del lote.*

DENSIDAD MEDIA

TIPO DE VIVIENDA	FRENTE MÍNIMO	FONDO MÍNIMO	ÁREA MÍNIMA	# DE PISOS	DENSIDAD	DENSIDAD HAB/HEC
<u>Unifamiliar</u>	<u>7 m</u>	<u>15 m</u>	<u>105 m²</u>	1-2 PISOS	70 Viv/Hac	315

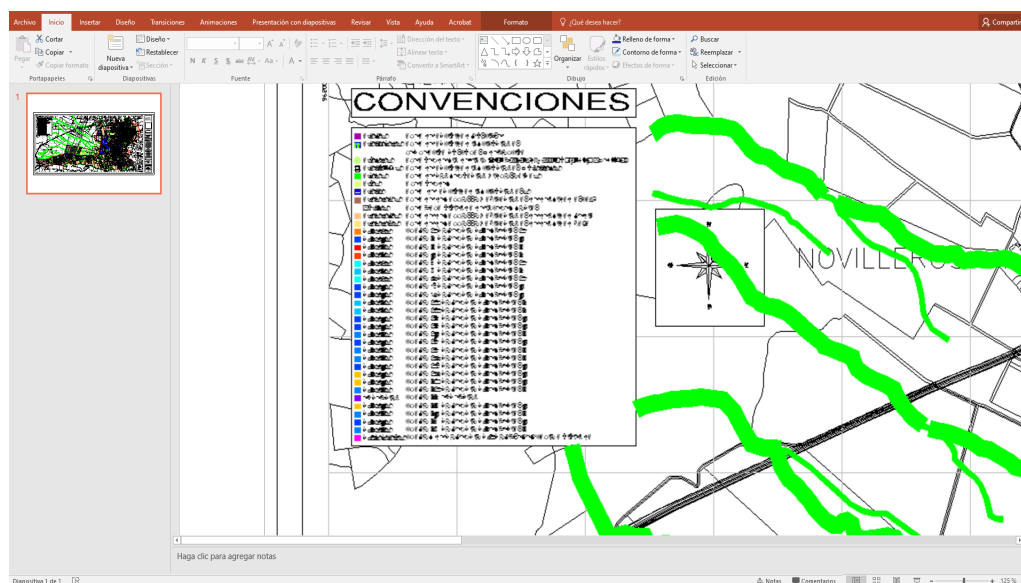
<i>Bifamiliar</i>	<i>8 m</i>	<i>18 m</i>	<i>144 m²</i>	<i>2-PISOS</i>	<i>70 Viv/Hac</i>	<i>315</i>
<i>Multifamiliar</i>	<i>10 m</i>	<i>18 m</i>	<i>180 m²</i>	<i>3- PISOS</i>	<i>70 Viv/Hac</i>	<i>315</i>
<i>Multifamiliar</i>	<i>12 m</i>	<i>20 m</i>	<i>240 m²</i>	<i>4-PISOS</i>	<i>70 Viv/Hac</i>	<i>315</i>
<i>Multifamiliar</i>	<i>15 m</i>	<i>20 m</i>	<i>300 m²</i>	<i>5-PISOS</i>	<i>70 Viv/Hac</i>	<i>315</i>

ALTURAS: Para vivienda unifamiliar máximo 2 pisos; para vivienda bifamiliar máximo 2 pisos y altillo; para vivienda multifamiliar de 3, 4 y 5 pisos según el área del lote.

PARAGRAFO: Todo proyecto individual o agrupación de vivienda deberá cumplir con lo estipulado en la ley de sismoresistencia y sus decretos reglamentarios, en cuanto a los estudios y diseños estructurales teniendo en cuenta el número de viviendas y las alturas a construir en el proyecto. (...)” /Mayúsculas sin tildes originales/.

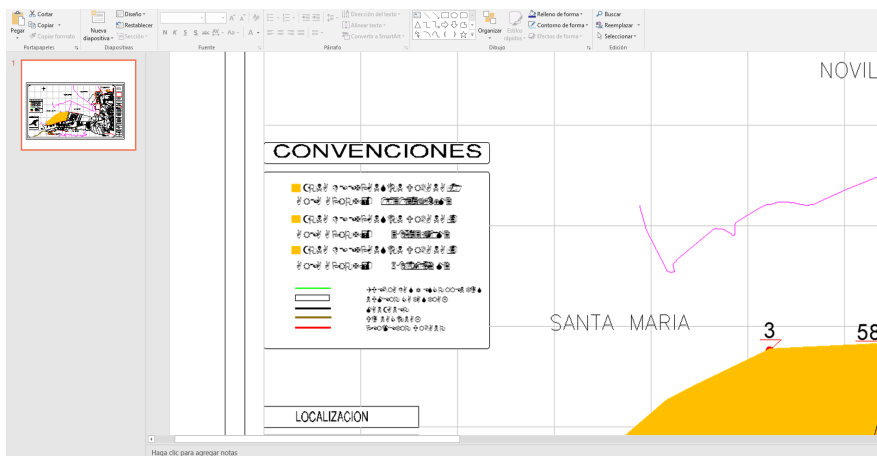
Cabe mencionar que similares dimensiones se regularon en el Decreto 120 de 2007³⁴ (arts. 36 y 37), modificatorio del Acuerdo 29 de 2001.

A fin de establecer cuáles son las áreas de desarrollo habitacional con densidad media y alta, se verificaron los archivos aportados por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ en el dispositivo óptico (CD) obrante a folio 359-A del c1, habiéndose distinguido en archivo de ‘POWER POINT’ el plano No. 13 (ZONIFICACIÓN URBANA), el cual, entiende el Despacho, corresponde al plano referenciado en los artículos 209 a 213 del Acuerdo 29 de 2001. Sin embargo, consultado dicho documento digital, el mismo no permite establecer cuáles son las áreas de las referidas densidades, dada su ilegibilidad en el cuadro de convenciones:



³⁴ Por el cual se adopta la revisión y ajustes al Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Fusagasugá. Al respecto ver archivo pdf CD fl. 359A c1/.

A su turno, se aportó en archivo 'POWER POINT' el documento titulado '25-EXPANSIÓN URBANA' y, si bien el mismo no es relacionado en los artículos ya mencionados del Acuerdo 29/01, fue también verificado a fin de dilucidar si el sector donde se encuentra la 'URBANIZACIÓN EL RECREO' está distinguido como área de desarrollo habitacional y, de ser así, si se trata de densidad alta, media o baja. Empero, tampoco es legible el cuadro de convenciones, para con ello comprender la gráfica del archivo:



Equivalente situación se presenta con los archivos '21-DENSIDADES' y '26-PROYECTOS RURALES' /CD fl. 359A c1/.

Siendo así, los únicos elementos de prueba útiles para dirimir el problema jurídico líneas atrás descrito, son los planos físicos y los documentos relacionados en el acápite de pruebas precedente³⁵. Bajo este contexto, se reitera, a partir del contenido de los multicitados planos /fls. 4 y 359 c1/ y en concordancia con el oficio emitido por el Jefe de la Oficina de Planeación Municipal de Fusagasugá el 18 de diciembre de 2006, *prima facie* no sería posible inferir si el área donde se ubica la URBANIZACIÓN EL RECREO es de desarrollo habitacional de densidad alta, media o baja.

El anterior tópico es en esencia relevante, por cuanto del plano aportado al plenario por el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ y que, según se afirmó en el oficio del 18 de enero de 2010 /fls. 342-343 c1/, corresponde al aprobado el 30 de noviembre de 2006, se evidencia en la totalidad de manzanas de la Urbanización un gran número de lotes con áreas (que oscilan entre 84 m² y 98 m²) inferiores a la mínima permitida por la normativa si se trata de desarrollo habitacional de densidad media (105 m² vivienda unifamiliar), pero sí se ajustarían al POT en tratándose de densidad alta (mínimo 72 m² vivienda unifamiliar).

En este orden, considerando que mediante escrito del 25 de julio de 2008, la asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá, respecto al proyecto urbanístico 'El Recreo', puntualizó que *“existen sobre algunas Manzanas y puntualmente sobre las manzanas G, H, J, A, L lotes con área de 84 metros, según Decreto 120 de 2007 para zonas determinadas como densidad media se define vivienda Unifamiliar para lotes de 105 metros”* /fls. 1-2 c1. Se destaca/, es dable entonces interpretar que el proyecto urbanístico se desarrolló sobre zona habitacional de densidad media, al citar el área

³⁵ Ver acápite considerativo 3.3.1 de esta sentencia.

mínima de lote permitida por la normativa urbanística para esa tipología de desarrollo.

Siendo así, se concluye que la **licencia urbanística objeto de la presente acción constitucional (N° 817 del 30 de noviembre de 2006) fue emitida sin acompañarse al artículo 213 del Acuerdo 29/01 proferido por el Concejo Municipal de Fusagasugá, al desatender las áreas mínimas previstas para desarrollos en zona habitacional de densidad media, con la pluralidad de lotes que conforman el proyecto ‘EL RECREO’.**

El MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ insistió en su defensa argumentando que la normativa aplicable era la vigente al momento en que se radicó el proyecto urbanístico (28 de febrero de 2001). Pues bien, aún si en gracia de discusión se admitiere la aplicabilidad del Acuerdo 34/89 y no del Acuerdo 29/01, se advierte en aquel reglamento /fls. 219-341 c1/, capítulo 2 (ZONAS DE VIVIENDA URBANA), artículo 6º, que en la zona de vivienda de densidad media cada lote debía poseer doscientos (200) metros cuadrados como área mínima /ver fl. 261-262 c1/, esta es, una cifra significativamente mayor a la instituida con el Acuerdo 29/01. Lo anterior para ilustrar que, pese a la tesis esgrimida por el ente territorial en sus alegatos, la licencia urbanística conferida tampoco tendría respaldo en la normativa derogada (Acuerdo 34/89), corolario del área mínima de la mayoría de los lotes que comprenden el multicitado proyecto.

En punto a la afectación del afluente hídrico ‘Mosquera’ con ocasión del proyecto ‘EL RECREO’, los planos obrantes a fls. 4 y 359 del cuaderno principal permiten advertir que, hacia el suroeste de la Urbanización, cruza con trayecto irregular una quebrada próxima al proyecto urbanístico. Según lo expusieron tajantemente las autoridades de la Oficina de Planeación Municipal de Fusagasugá el 25 de julio de 2008 /ver fls. 1-2 c1/ y el 28 de enero de 2010 /fl. 162 c1/, el ente territorial únicamente exigió al encargado del proyecto *“dejar una ronda hídrica de 15 metros al borde de la [quebrada] la cual se aprobó en el proyecto a una distancia promedio de 15 metros en algunos sectores”*, dejándose concomitantemente puntualizado que el polideportivo de la Urbanización está ubicado *“aproximadamente a 19 metros del borde de la quebrada Mosquera ocupando zona de ronda dentro de los 30 metros”*, al paso que hay vías que colindan con ese recurso hídrico *“en distancias promedio entre 10 metros por un lado, 20 y 30 metros en otros tramos”* /fls. 1-2 c1/.

Sobre el particular, el artículo 24 del Acuerdo 29 de 2001 instituyó en el inciso final de su precepto 24 que *“[l]os predios que lindan con la quebrada Mosquera y Sabaneta deben destinar a la protección del suelo aledaño al cauce, una ronda protectora mínima de treinta (30) metros”* /Se resalta/.

En armonía con el Plan de Ordenamiento Territorial de Fusagasugá, se evidencia en el Acuerdo 016 de 1998³⁶ proferido por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA en su artículo 1º, lo siguiente:

³⁶ *“Por la cual se expiden determinantes ambientales para la elaboración de los planes de ordenamiento territorial municipal”*. Dicho reglamento se puede consultar en la página web oficial de la CAR, a través del siguiente link:
http://archivo.car.gov.co/sites/default/files/recursos_user/normatividad/Acuerdos%20CAR/Acuerdo%2016%20de%201998.pdf

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

(...)

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

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

1. (...)

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

3. (...)

(...)

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

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

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

Usos compatibles: Recreación pasiva o contemplativa.

Usos condicionados: Captación de aguas o incorporación de vertimientos, siempre y cuando no afecten el cuerpo de agua ni se realice sobre los nacimientos. Construcción de infraestructura de apoyo para actividades de recreación, embarcaderos, puentes y obras de adecuación, desagüe de instalaciones de acuicultura y extracción de material de arrastre.

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

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

Como se observa, la máxima autoridad ambiental en el Departamento de Cundinamarca, encargada de administrar dentro de su área el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible (art. 23 Ley 99/96), instituyó en el reglamento recién referenciado que las áreas periféricas a los cauces de agua (entre otras áreas) son determinantes para la conservación y protección del medio ambiente. En este entendimiento, considerándose que esas áreas corresponden a las franjas de suelo no inferiores a los 30 metros de ancho paralelos al nivel máximo de aguas a cada lado, se tiene que en esos específicos sectores se

tienen como prohibidos los usos urbanos, suburbanos, de loteo y construcción de viviendas.

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

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

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

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

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

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

(...)” /Se subraya/.

De otra parte, debe decirse que, en relación con las zonas de cesión materia también de súplicas por los accionantes, la única prueba que ilustra el porcentaje de zonas de cesión del proyecto es el oficio de 28 de enero de 2010 /fl. 162 c1/, sin que de su contenido sea posible esclarecer que el proyecto hubiera desconocido el marco normativo que hubo de regirlo sobre ese específico temario. A su turno, respecto a la

súplica asociada a la uniformidad de las fachadas de las construcciones, ninguna probanza ni raciocinio dio cuenta de la manera como se estén desarrollando las fachadas de las viviendas en el proyecto urbanístico, ni tampoco se acreditó la forma como supuestamente se vulnera algún derecho colectivo a partir de ese específico escenario.

EN CONCLUSIÓN.

Epítome de lo ampliamente expuesto, es claro que la licencia de urbanización N° 817 del 30 de noviembre de 2006 emitida por la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Fusagasugá, fue contraria al derecho colectivo al goce de un ambiente sano, corolario de permitir el desarrollo urbanístico en zona circundante al cauce de aguas (quebrada Mosquera), no obstante su carácter determinante al tratarse de un área de protección y conservación de recursos naturales.

Así mismo, la mentada licencia de urbanismo transgrede el derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; comoquiera que dicha licencia soslaya el marco normativo que rige el temario urbanístico, puntualmente, el relativo a los usos de suelo sobre un área de protección ambiental, tal y como se explicó con suficiencia, y por desatender el Plan de Ordenamiento Territorial en punto a las áreas mínimas de los lotes que hacen parte de la zona de desarrollo habitacional de mediana densidad.

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

En este orden, al vislumbrarse la afectación de derechos colectivos con ocasión de la pluricitada licencia de urbanismo N° 817 de 2006, *sería idóneo hacer cesar sus efectos*, en concordancia del canon 2° de la Ley 472/98. Incluso, desde pretérita oportunidad, ha sido ese el alcance que el Consejo de Estado³⁷ ha brindado a casos como el presente:

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

Entonces, sólo con el fin de analizar la protección de los derechos e intereses colectivos que lleguen a ser transgredidos con la expedición o

³⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de agosto de dos mil diez (2010), Radicación número: 68001-23-15-000-2004-00848-02(AP).

ejecución de los actos de la Administración, resulta excepcionalmente procedente demandar los mismos en acción popular.

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

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

/Se resalta/.

Sin embargo, esta célula judicial no es ajena al hecho que, el tiempo de ejecución previsto para la multicitada licencia urbanística (24 meses, ver fl. 117 c1), ya tuvo lugar en el tiempo, advirtiéndose por modo fútil emitir una orden tendiente a dejar sin efectos una declaración administrativa que ha perdido vigencia.

Aunado a lo expuesto y en lo correspondiente a las áreas mínimas de los lotes que comprenden el proyecto 'EL RECREO', es también diáfano para el Despacho que el paso del tiempo ha permitido que se consoliden situaciones jurídicas a favor de particulares en relación con cada uno de los predios adquiridos al interior de la pluricitada Urbanización, tal y como –a manera de ejemplo– acaece con la señora ROSA JAIMES DE VALENZUELA, quien adquirió derecho de dominio sobre el bien inmueble ya construido en el predio 14 manzana A, aunado al hecho que, tiempo atrás, la licencia de construcción había sido otorgada a la anterior propietaria del inmueble /ver contestación fls. 802 y siguientes c1; también ver fl. 813 c2/.

Ante la frágil actividad probatoria desplegada por la parte actora en relación con las construcciones que efectivamente se hubieran estado adelantando en la Urbanización, no obstante haber tenido aquel extremo procesal la carga de la prueba, y aunada a las limitadas diligencias desplegadas por los entes vinculados por pasiva a fin de dilucidar a cabalidad el escenario fáctico en el *sub lite*, la situación descrita en el párrafo precedente permite advertir que ninguna utilidad representaría emitir una orden de suspensión sobre la Licencia de Urbanización N° 817 de 2006, pues sumado al hecho de haber fenecido sus efectos, como se advirtió, dio paso al origen de otros actos jurídicos (compraventa) ligados con los predios (lotes/viviendas) que conforman la Urbanización, sin que sobre estas relaciones jurídicas (que de suyo hubo de propiciar nuevas situaciones jurídicas, hoy consolidadas) se hubiera planteado debate alguno en la acción constitucional que aquí se ventila.

Bajo estas circunstancias, útil se torna referenciar que el Consejo de Estado ha desarrollado la figura de CARENANCIA ACTUAL DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO en acciones populares, bajo la siguiente perspectiva jurídica:

“... La Sección Primera del Consejo de Estado, mediante sentencia de 8 de febrero de 2018 (C. P: María Elizabeth García González)³⁸, se refirió al instituto de la carencia actual de objeto en los siguientes términos:

“Respecto del daño consumado en acciones populares, esta Corporación en sentencia de 27 de marzo de 2003³⁹ consideró lo siguiente:

“[...] En primer lugar, la Sala considera pertinente precisar que la acción popular no debe prosperar cuando se ha superado la afectación de los derechos e intereses colectivos y es imposible o innecesario restituir las cosas a su estado anterior, por dos razones. De un lado, porque la orden judicial dirigida a protegerlos sería inocua y carecería de sentido exigir que se efectuara o se omitiera algo que ya se cumplió. De hecho, el juez no solamente debe garantizar la efectividad de los derechos e intereses colectivos sino también debe propender por la razonabilidad y coherencia de sus decisiones. De otro lado, porque al analizar el artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998 se evidencia que, por regla general, la acción popular tiene una naturaleza preventiva y solamente tiene una finalidad restitutoria cuando es posible retrotraer las cosas a su estado anterior. Luego, en aquellos casos en donde no es posible acudir a la restitución y el daño causado ya se consumó, deben denegarse las pretensiones por carencia de objeto [...]”.

...”/Destacado se agrega/.

La figura en mención toma plena aplicabilidad a la luz del precedente vertical, considerando que equivalente tesis (CARENCIA DE OBJETO POR DAÑO CONSUMADO) fue acogida por el Tribunal de Cierre de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa en reciente oportunidad, también en tratándose de una acción popular⁴⁰, cuando el daño sobre el interés colectivo ya se ha materializado.

En este orden, descendiendo nuevamente al caso concreto, sería ilusorio disponer no solamente la cesación de los efectos de un acto administrativo que perdió vigencia, sino también emitir mandatos tendientes a la restitución de las cosas a su estado anterior, esto es, antes de la emisión de la licencia de urbanización, pues durante el período que dicha licencia surtió efectos y con posterioridad, se propició la materialización de situaciones jurídicas consolidadas a favor de los actuales propietarios de cada uno de los predios que conforman la mentada Urbanización “EL RECREO”, mismas que no fueron objeto del debate constitucional que se dirime en esta sentencia. Siendo así, resulta indefectible concluir que ***el daño asociado a la habilitación de predios con áreas inferiores a las permitidas para zonas de desarrollo habitacional de mediana densidad, ya se consumó***, máxime que este medio de control no fue desplegado para ejercer juicio de legalidad sobre cada negocio jurídico celebrado para la obtención del derecho de dominio sobre cada uno de los lotes que

³⁸ Cita de cita: 25000-23-41-000-2013-00817-01(AP).

“Lo anterior pone de manifiesto la imposibilidad de ordenar cualquier medida tendiente a obtener el pago de los recursos adeudados por las extintas entidades a la CAC, razón por la que es del caso declarar el daño consumado, lo que impone denegar el amparo de los derechos colectivos vulnerados por carencia actual de objeto, toda vez que es imposible restituir las cosas a su estado anterior, que es, precisamente la finalidad principal de la acción popular, la cual también es de carácter preventivo”.

³⁹ Cita de cita: Consejero ponente Darío Quiñonez Pinilla.

⁴⁰ Al respecto ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 11 de abril de 2019. Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés. Radicación número: 25000-23-41-000-2012-00077-02.

hacen parte de la pluricitada Urbanización, ni tampoco, sobre las eventuales licencias de construcción que se hubieren emitido para cada inmueble.

Por manera, con ocasión del daño consumado distinguido, se compulsará copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, en aras de analizar la posible comisión de hechos u omisiones materia de investigación y sanción, conforme a las disposiciones normativas aplicables, máxime al vislumbrarse la transgresión del derecho colectivo a la moralidad administrativa, como se dejó precisado en líneas previas.

Con todo, no puede predicarse daño consumado respecto al desconocimiento de la franja de suelo respecto a la quebrada Mosquera, pues sobre ella es tajante la normativa en proscribir todo desarrollo urbano, suburbano, de loteo y de construcción de viviendas, como quedó ampliamente expuesto.

En este orden, a fin de salvaguardar los derechos de la colectividad, se ordenará a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, en su condición de máxima autoridad ambiental del Departamento, que garantice la cabal protección del área periférica de la quebrada ‘Mosquera’ en el tramo ubicado al suroeste de la Urbanización El Recreo, barrio La Venta de Fusagasugá, impartiendo las directrices necesarias para proteger ese afluente hídrico, dentro del lapso de un (1) mes contado desde la ejecutoria de la sentencia.

Así mismo se ordenará al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ (**en virtud de las funciones que establece la Ley 99 de 1993 -artículo 65, en especial las contenidas en los numerales 6, 7 y 10-**)⁴¹, a la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA., como titular del proyecto urbanístico ‘EL RECREO’, y a los propietarios de los predios que –según la autoridad ambiental– perturben y/o amenacen con la protección del cauce natural, que dentro del término que se señale en la parte resolutive de esta sentencia, adopten y ejecuten las directrices que imparta la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA con el fin de proteger la quebrada ‘Mosquera’.

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

Por último, ninguna determinación favorable se adopta sobre el incentivo reclamado, corolario de su derogatoria (art. 1º de la Ley 1425 de 2010).

⁴¹ “**ARTÍCULO 65. FUNCIONES DE LOS MUNICIPIOS, DE LOS DISTRITOS Y DEL DISTRITO CAPITAL DE SANTAFÉ DE BOGOTÁ.** Corresponde en materia ambiental a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que les sean delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales: // (...) // 6) Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en Coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano; // 7) Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo; (...) // 10) Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas.” /Se subraya/.

En mérito de lo expuesto, el JUZGADO SEGUNDO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE GIRARDOT, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: SE DECLARA LA TRANSGRESIÓN de los derechos colectivos **(i)** al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; **(ii)** a la moralidad administrativa; **(iii)** al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y **(iv)** a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes. Lo anterior, en el marco de la ACCIÓN POPULAR promovida por los señores CLÍMACO PINILLA POVEDA Y FABIO HERNÁNDEZ CUBILLOS contra el MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, actuación en la que intervinieron como vinculados la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA., la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA y GLORIA CECILIA ORJUELA Y OTROS⁴².

SEGUNDO: SE ORDENA a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA que, dentro del **MES SIGUIENTE** a la firmeza de la presente sentencia, realice todas las acciones que, en su condición de máxima autoridad ambiental del Departamento de Cundinamarca, determine como necesarias para garantizar la cabal protección del área periférica de la quebrada ‘Mosquera’, específicamente, en el tramo que cruza al suroeste de la URBANIZACIÓN EL RECREO, barrio ‘La Venta’ del Municipio de Fusagasugá, impartiendo a los sujetos involucrados las directrices que se requieren para proteger el citado cauce natural.

TERCERO: SE ORDENA al MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ, a la COMPAÑÍA EL RECREO DE INVERSIONES LTDA., como titular del proyecto urbanístico ‘EL RECREO’, o a quien haga sus veces, y a los propietarios de los predios de la Urbanización ‘El Recreo’ que, según la autoridad ambiental, perturben y/o amenacen con la protección de la quebrada ‘Mosquera’, adopten y ejecuten las directrices que les imparta la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA en cumplimiento del ordinal anterior.

PARÁGRAFO: Los citados sujetos procesales deberán dar cumplimiento a lo aquí ordenado dentro del término de **CUATRO (4) MESES**, el cual se contabilizará a partir del vencimiento del plazo distinguido en el ordinal segundo.

CUARTO: SE CONFORMA EL COMITÉ DE VERIFICACIÓN DE CUMPLIMIENTO de la presente sentencia, así: El (la) señor(a) Personero(a) del municipio de Fusagasugá, quien lo presidirá; el (la) señor(a) Alcalde del Municipio de Fusagasugá, o su delegado; el señor Representante Legal de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la parte accionante. El Comité se reunirá previa citación que realice el (la) señor(a) Personero(a) municipal y deberá presentar informe a este Juzgado sobre el cumplimiento de lo acá ordenado. Por la Secretaría, comuníqueseles la designación.

⁴² Ver pie de página 1 de esta sentencia.

QUINTO: DECLÁRASE LA CARENCIA ACTUAL DE OBJETO, POR DAÑO CONSUMADO, asociado a la habilitación de predios de la Urbanización ‘El Recreo’ con áreas inferiores a las permitidas para zonas de desarrollo habitacional de mediana densidad, previstas en el Plan de Ordenamiento Territorial.

SEXTO: NIÉGANSE las demás pretensiones.

SÉPTIMO: COMPULSAR copia de esta providencia a la Procuraduría General de la Nación, conforme a lo previsto en la parte motiva (en especial, atendiendo a lo considerado en el acápite 3.3.2).

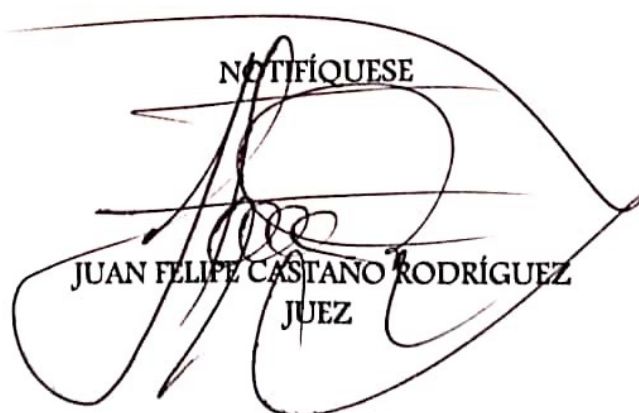
OCTAVO: Sin costas.

NOVENO: SE RECONOCE PERSONERÍA a la abogada YURI ANDREA MORA CHAVARRO, para actuar como apoderada del MUNICIPIO DE FUSAGASUGÁ /poder fls. 2247-2248 c4/.

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

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

NOTIFIQUESE



JUAN FELIPE CASTANO RODRÍGUEZ
JUEZ