

REPÚBLICA DE COLOMBIA



RAMA JURISDICCIONAL  
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"

Bogotá D.C., dieciocho (18) de junio de dos mil veinte (2020)

**PROCESO No.:** 25000234100020170189200  
**MEDIO DE CONTROL:** PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
**DEMANDANTE:** GILMA TAFUR LÓPEZ  
**DEMANDADO:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
**ASUNTO:** SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**Magistrado Ponente:**  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a dictar sentencia de primera instancia dentro de la acción popular instaurada por GILMA TAFUR LÓPEZ en contra de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Municipio de Girardot, el Grupo Constructor Ingenieros LTDA EN LIQUIDACIÓN, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – sede Girardot, la Oficina de Instrumentos Públicos de Girardot y el Concejo Municipal de Girardot.

El actor popular reclama que se protejan los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; la defensa del patrimonio público; y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes, en la forma y términos señalados por la ley 472 de 1998.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## SENTIDO DE LA DECISIÓN:

El del caso negar el amparo los derechos colectivos presuntamente vulnerados, por las razones que se expresan en la presente providencia.

### 1. ANTECEDENTES

#### 1.1. Demanda

##### 1.1.1 Pretensiones:

La accionante formuló las siguientes pretensiones:

PRIMERO: Solicito se amparen los derechos colectivos a: (i) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; (ii) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, (iii) La defensa del patrimonio público, (iv) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

SEGUNDO: En consecuencia le solicito se ordene lo siguiente:

2.1. LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA·CAR restablecer en su totalidad la zona de ronda de río de la quebrada Miraflores sector Urbanización Santa Rita.

2.2 EL GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC INGENIEROS LTDA EN LIQUIDACION, a:

- Restablecer el área de ronda intervenida por urbanismo y construcción.
- Se ordene entregar las áreas de cesión de la urbanización Santa Rita, correspondiente a zona de PISCINA, la ZONA COMERCIAL, la ZONA INSTITUCIONAL, los PARQUES, los PARQUEADEROS, y ZONAS VERDES con su respectiva adecuación al Municipio de Girardot.
- Se ordene devolver a la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot los lotes denominados en los planos de la urbanización como lote

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matricula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, los cuales se ubican donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde.

### 2.3. AL MUNICIPIO DE GIRARDOT:

- Exigir el restablecimiento de la franja de ronda de río según el acuerdo 16 CAR de 1998, numeral 3.2.
- Realizar los trámites administrativos con el fin de exigirle a la autoridad ambiental CAR el inmediato restablecimiento de la ronda de río de acuerdo a la guía metodológica para la delimitación de zonas de ronda.
- Realizar los trámites administrativos, con el fin de ordenarle a la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC en liquidación, entregar las áreas de cesión correspondientes a ZONA DE PISCINA, ZONA COMERCIAL, ZONA INSTITUCIONAL, PARQUES, PARQUEADEROS, ZONAS VERDES, Y ZONA DE CONTROL AMBIENTAL de la urbanización Santa Rita.
- Ordenarle abstenerse de expedir cualquier licencia de construcción o urbanismo sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6, 7,8,9, e identificados con matricula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, los cuales se ubican donde funcionaría la zona comercial, la zona institucional, la zona verde de la urbanización Santa Rita.

### 2.4. A LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS:

- Ordenarle abstenerse de abrir nuevos folios de matrículas inmobiliarias sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matricula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526,307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican en área de ronda que es espacio público dela urbanización Santa Rita. Y, a su vez donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde de la urbanización Santa Rita
- Ordenarle no registrar ningún acto ni negocio jurídico sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrclúa inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526,307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican en área de ronda que es espacio público de la urbanización Santa Rita. Y, a su vez donde funcionaria la zona comercial, ta zona institucional y ta zona verde de la urbanización Santa Rita.
- Inscribir en los folios de matrículas inmobiliarias Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, la entrega de las áreas de cesión al Municipio de Girardot.

### 2.5. AL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- Ordenarle abstenerse de abrir nuevas cédulas catastrales sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales intervienen la ronda de río de la quebrada Miraflores que es espacio público de la urbanización Santa Rita.

- Ordenarle abstenerse de abrir nuevas cédulas catastrales sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde de la urbanización Santa Rita

#### 2.6. AL CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT.

- Ordenarle abstenerse de modificar el uso del suelo en el sector del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot por tener áreas dentro del área de ronda de la quebrada Miraflores la cual es espacio público.

- Ordenarle mantener la declaratoria de utilidad pública sobre los lotes identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530.

### 1.1.2. Hechos:

El accionante expuso los siguientes hechos:

**1o.** En año 1983, se inició por parte de la constructora GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC, el proyecto urbanístico denominado Urbanización Santa Rita del Municipio de Girardot, con uso principal de viviendas unifamiliares por lote con edificación continua.

**2o.** Mediante Resolución No. 02018 del 28 de noviembre de 1983 la Secretaria de Obras Publicas de Cundinamarca, aprobó el proyecto urbanístico Urbanización Santa Rita, ubicado desde el caño Miraflores hasta la carrera 10 entre calles 33 a 35, de la ciudad de Girardot. Con la expedición de la Resolución y luego de surtido el trámite respectivo, el proyecto urbanístico denominado Santa Rita del Municipio de Girardot se

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

protocoliza, el primero ( 1) de junio de 1984, a través de la escritura pública N° 838, de la Notaria Primera del Círculo Notarial de Girardot. En la citada escritura pública se estableció entre otros, que en dicho proyecto urbanístico se construiría lo correspondiente a las manzanas G, M, F, L, y E, zona de parqueadero, zona peatonal, zona verde, zona escuela guardería que a su vez se denomina zona de reserva. La constructora GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC. ofreció junto con la entrega de las casas del proyecto Urbanización Santa Rita, conforme al plano No. 1 de fecha 30 de junio de 1983, el cual fue aceptado por la Secretaría de O.O.P.P. de Cundinamarca, División de Desarrollo Municipal, mediante Resolución 2018 del 28 de noviembre de 1983 y aprobado por el Departamento de valorización del Municipio de Girardot, quedó señalado como zonas de cesión y zonas comunales lo correspondiente a parqueadero; escuela guardería, y cesión control ambiental, sin observaciones. Áreas de control ambiental y comunal que no se han entregado, al igual que los parqueaderos.

**3o.** El 01 de noviembre de 1985 Planeación Municipal de Girardot, aprobó el plano fechado el 28 de Octubre de 1985, con observación "cambio de uso de la manzana de escuela y guardería en centro comercial", se estableció como áreas de cesión y zonas comunales zonas comunales en un área de 2.177,50 m<sup>2</sup>, dos (2) zonas de parqueaderos (178) parqueaderos, adicionalmente una zona de cesión de control ambiental en un área de 4.906,87 m<sup>2</sup>), centro comercial, parque infantil.

**4o.** El plano de fecha 28 de octubre de 1985, el cual fue aprobado el 21 de mayo de 1990, con observación "cambio de uso de la manzana de escuela y guardería en centro comercial", se estableció como áreas de cesión y zonas comunales así: zonas comunales en un área de 2.177,50 m<sup>2</sup> dos (2) zonas de parqueaderos, zona parque, zona comercial, zona institucional y cesión de control ambiental en un área de 4.906,87 m<sup>2</sup>. La Oficina de Planeación del Municipio de Girardot a través de la Resolución No. 004 del 21 de mayo de 1990, aprobó la reforma del proyecto urbanístico de la Urbanización Santa Rita, en la cual se incluyó la zona de piscina, parques, parqueaderos, comercial y institucional; sin embargo a la fecha se ha incumplido con la

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

entrega material y formal de las zonas antes mencionadas, reconocidas por el municipio de Girardot en la citada resolución al aceptar la reforma del proyecto.

**5o.** En la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot, se establecieron:

En la cláusula DÉCIMO TERCERA: las áreas de cesión del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot, en la cual se señala que Página 17 Escritura Pública No. 838 del 01 de junio de 1984 Notaria Primera Girardot. "Las zonas que a continuación se alinderan que están claramente demarcadas en el plano que se protocoliza. tiene un uso específico y definitivo para los propósitos de la urbanización Santa Rita destino y uso que no podrá ser cambiado por los usuarios."

En las clausulas DÉCIMO CUARTA a DÉCIMO SÉPTIMA: se dejó especificado la conformación de las zonas de parqueadero, zonas peatonales, zona verde y zona disponible para escuela guardería que a su vez se denomina zona de reserva; además se determinaron sus alineamientos cómo sus áreas, en particular la DÉCIMO SEXTA que determino la zona verde en un área aproximada de 2.573,25 m2 como sus linderos, que se inician en el punto 156A.

**6o.** GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA G.P.C., suscriben las siguientes escrituras públicas N° 2398 del 20 de septiembre de 1991 y N° 2481 del 28 de septiembre de 1991 de la Notaría Primera de Girardot, respecto de las cuales se evidencia que Escritura pública N° 2398 del 20 de septiembre de 1991, se señaló que la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC eran los propietarios del predio con matrícula inmobiliaria 307-0014873 con ficha catastral 01.04.259-0001-000, en el cual iba a funcionar la escuela guardería, de acuerdo a la escritura 838 del 01 de junio de 1984, en una extensión de 528mts2. Adicional a ello, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi - Girardot, mediante croquis presentado por la constructora GPC INGENIEROS LTDA, rectifico el predio a través de la resolución N° 25-307-041-91 del

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

19 de septiembre de 1991 (ver certificado N° 2252), dejándose a favor una extensión de terreno de 1.372 m<sup>2</sup> y según la escritura de 1400 mts<sup>2</sup> como zona de reserva. Escritura pública N° 2481 del 28 de septiembre de 1991, rectifica el metraje de la zona de reserva de 1400 mts<sup>2</sup> a 1372 mts<sup>2</sup>. En la ampliación de la zona de reserva a 1.372 mts<sup>2</sup>, incluyeron la zona institucional y parte de la zona verde.

**7o.** La constructora GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC., con la escritura pública No 2013 de 25 de octubre de 2000 LOTEA LA ZONA DE RESERVA QUE AMPLIO DE 528 MTS<sup>2</sup> A 1.372 MTS<sup>2</sup>, incurriendo en las siguientes paradojas Desconoció la condición resolutoria para la construcción de la escuela guardería señalada en la cláusula DÉCIMO SÉPTIMA de la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot que establece Páginas 18 a 20 Ibídem. "Sí el Municipio de Girardot, la comunidad, o la acción comunal no construyere una escuela y guardería infantil en el término de un año contado a partir de la fecha de esta escritura, la zona disponible para escuela y guardería regresaran a sus antiguos propietarios GPC L TDA, quienes podrán disponer en forma libre y sin limitaciones del área que se describe a continuación" (área de terreno de 528 m<sup>2</sup>)

Para ello el 19 de septiembre de 1991 acude CATASTRO con el fin de lograr una modificación a los linderos de la zona de reserva para la escuela guardería de 528 m<sup>2</sup> a 1.372 m<sup>2</sup> la cual fue aprobada mediante certificación 2522 de septiembre 20 de 1991, configurándose una irregularidad al cambiar sin acto administrativo valido, el uso del suelo de un área de cesión a un uso para vivienda. Modificó el alindramiento inicial de la zona verde del punto 156A al punto 158 del plano 1 de fecha 30 de junio de 1983, y el plano fechado el 28 de Octubre de 1985, lo que implicó una disminución del área verde de manera significativa, modificando el área verde pactada en la escritura pública No. 838 de 1 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot. Se cerró la matrícula inmobiliaria el predio identificado con el numero N° 307-14873 el cual surgió con la escritura pública N° 838 de 1984 de la Notaria Primera de Girardot, con una extensión aproximada de 528 mts<sup>2</sup> de la zona de escuela y guardería, y que de forma irregular se

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

amplió a 1372 mts<sup>2</sup> llamándola zona de reserva; una vez cerrada la matrícula inmobiliaria, surgieron las matrículas inmobiliarias N° 307-61709, 307-61710, 307-61711, 307-61712, 307-61713, 307-61714, 307-61715, 307-61716, 307-61717, 307-61718, 307-61719, la extensión de estos predios es de acuerdo ahora a los 1372 mts<sup>2</sup>, Hamada también zona de reserva, las cuales fueron cerradas a través de la matrícula inmobiliaria N° 307-62518; y, abrieron a su vez las matrículas Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, 307-0062530, 307-0062531 (Lote A de cesión al Municipio) y 307-0062532 (Lote vía andén); de los predios hoy denominados en los planos como lotes 01 a 09, y lote área de cesión. Maniobra que conlleva a la extinción de la zona institucional y parte de la zona verde.

Es necesario señalar, que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot, procedió a registrar la escritura pública No. 2013 del 25 de octubre de 2000, sin tener en cuenta que los lotes que se estaban registrando y aperturando con nuevo folio de matrícula inmobiliaria, hacían parte de la escuela y guardería, zona institucional y parte de la zona verde, que se había prometido entregar a la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot.

**8o.** En el año 2000 la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC con la escritura pública No. 2013 de 25 de octubre de 2000 y el plano correspondiente, la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC., procedió a encerrar los lotes, sobre los 1372 m<sup>2</sup> que sacaron de la zona de reserva y solicita licencia de construcción a la Oficina de Planeación Municipal de Girardot, la cual fue aprobada sin tener en cuenta las condiciones del proyecto inicial. No obstante, la comunidad del barrio Urbanización Santa Rita se opuso a la construcción en los lotes que surgieron de forma irregular, por cuanto allí se destinó el área de la escuela y guardería, zona institucional y parte de la zona verde.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**9o.** Con la escritura pública No. 762 del 3 de mayo del 2001 De la Notaría Primera de Girardot se engloban los predios de las matrículas inmobiliarias No. 307-61709, 307-61710, 307-61711, 307-61712, 307-61713, 307-61714, 307-61715, 307-61716, 307-61717, 307-61718, 307-61719, con sus respectivos linderos, produciéndose así un solo predio objeto de la matrícula inmobiliaria No. 307-62518, dándole linderos en su cláusula segunda, terminando en el punto 158. Alterando así el lindero inicial que era el punto 156A para la zona verde; por lo que de manera irregular transcribieron y asignaron al punto 158 el calificativo, de zona verde A, como lindero entre la zona verde y los predios objeto del englobe. Englobado el predio, en la cláusula tercera de la misma escritura, desengloban la matrícula No. 307-62518, previo a sacar el lote de 528 m<sup>2</sup> de la escuela guardería que se identifica con matrícula inmobiliaria No.307-62531, dividen el resto de extensión del terreno donde está involucrada la zona institucional y parte de la zona verde, en nueve (9) lotes con sus respectivas dimensiones, áreas, matrículas inmobiliarias y fichas catastrales. Finalmente estos nueve (9) lotes se distribuyen así cinco (5) predios con sus matrículas inmobiliarias No. 307-62522, 307-62527, 307-62528, 307-62529, 307-62530, que hacían parte de la zona institucional y zona verde; y los otros cuatro (4) lotes con destinación comercial y matrículas inmobiliarias No. 307-62523, 307-62524, 307-62525, 307-62526. En el punto de la zona verde y zona institucional, es necesario advertir que la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Girardot, procedió abrir folio de matrícula inmobiliaria sobre los lotes denominados en los planos como número 1, 6, 7, 8, 9 que hacían parte de dicha zona, y respecto de los cuales ya obraba anotación de que habían sido entregados al Municipio de Girardot, según plano pagina 4 de la escritura pública No. 762 de 3 de mayo de 2001.

**10o.** Fruto de las diferentes reclamaciones, acciones y oficios realizadas por la comunidad del barrio Urbanización Santa Rita ante el Municipio de Girardot, con el fin de no permitir las obras que se iban a realizar por cuanto no se informó a su debido tiempo a los habitantes de dicho sector de la condición resolutoria descrita en el numeral décimo séptimo de la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaría Primera de Girardot, como tampoco la entrega de las áreas de cesión al

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Municipio de Girardot, la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC, a través de la escritura pública No. 762 de 3 de mayo de 2001, procedió a devolver al Municipio de Girardot los 528 mts<sup>2</sup> en el cual iba a funcionar el área de cesión escuela guardería según la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984.

**11o.** En los oficios de fechas 3, 12 y 18 de septiembre de 2002, se puede extraer que la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC, acepta que las áreas de cesión correspondientes a la zona institucional y zonas verdes, debían de ser entregadas al Municipio de Girardot. De igual forma, se puede colegir que la Oficina Asesora de Planeación del Municipio de Girardot, tenía claro que las áreas de cesión correspondientes a la zona institucional y zona verde debían de ser entregadas y protocolizadas al Municipio de Girardot, situación que no había ocurrido.

**12o.** El Municipio de Girardot mediante Resolución 009 de 7 de noviembre de 2003, mediante el cual se realiza la cesión obligatoria de zonas con destino a uso público zona que está integrada al espacio público de la zona verde de la urbanización Santa Rita del Municipio de Girardot, es invocada en la matrícula inmobiliaria 307-62531, recibe la cesión obligatoria del área de 528 mts<sup>2</sup> en el cual iba a funcionar la escuela guardería. La misma resolución 009, es invocada en el certificado de libertad y tradición del bien inmueble identificado con matrícula inmobiliaria No. 307-14872; pero, en el aspecto factico o material, no se ha realizado su total entrega, pues se distorsiono y menoscabo el derecho de la comunidad a obtener las áreas de cesión establecidas, tanto en la Resolución No. 004 del 21 de mayo de 1990, como en la escritura pública No. 838 de 1 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot. Al entregar solamente la zona de reserva para la escuela guardería en un área de 528 m<sup>2</sup>, que nada tenía que ver con el área de cesión establecida en la escritura pública No. 838 de 1 de junio de 1984, de 2573.25 m<sup>2</sup>.

**13o.** La zona de control ambiental de acuerdo al plano oficial No. 01 de fecha 28 de octubre de 1985, tiene un área de 4.906,87 m<sup>2</sup>, la cual a la fecha no se ha entregado;

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

conforme a la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot la zona verde es de 2.573.25 mts<sup>2</sup> como se registró en la matrícula inmobiliaria 307-14872; Sin embargo, a través de la escritura pública N° 762 del 2001, que reloteo la zona institucional y parte de la zona verde, esta última quedo con un área mucho menor de lo inicialmente pactado, desconociéndose la zona de control ambiental de la rivera la quebrada Miraflores. Así, los lotes identificados en los planos de la Urbanización Santa Rita como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9J e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530) se ubican en la ronda de río, de la quebrada Miraflores, por lo que no pueden ser modificados los usos de suelo determinados por el acuerdo 16 CAR para los mismos.

**14o.** A través de la escritura pública No. 0042 del 28 de enero de 2004, de la Notaría Segunda de Girardot, la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC, pese al parecer después de haber entregado presuntamente al Municipio de Girardot las áreas de cesión, procedió a venderle a los señores LUIS GUSTAVO GAITAN ISAZA y JAIRO MENDOZA TOLOSA, los predios identificados con matrículas inmobiliarias Nos 307-0062523, 307-062524, 307-0062525, y 307-0062526, los cuales según el proyecto inicial y la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot, hacían parte del área de cesión de la Urbanización Santa Rita del Municipio de Girardot.

**15o.** El 16 de febrero de 2007, la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC, le vendió a los señores LUIS GUSTAVO GAITAN ISAZA, JAIRO MENDOZA TOLOSA, NELSON JAVIER CIFUENTES CONTRERAS, Y CARLOS ARTURO GAITAN IZASA, los lotes identificados con matrículas inmobiliarias Nos 307-0062522, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, los cuales según el proyecto inicial y la escritura pública No. 838 de 01 de junio de 1984 de la Notaria Primera de Girardot, hacían parte del área de la zona verde y zona de control ambiental

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**16o.** En el año 2011, la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot, le solicito al Municipio de Girardot declarara de utilidad pública et lote del área de cesión donde iba a funcionar el área comercial, y que hoy en día se identifican con las matrículas inmobiliarias Nos. 307-0062523, 307-062524, 307-0062525, y 307-0062526, aspecto que tomo fuerza legal al expedirse el acuerdo Municipal 016 del 15 de noviembre de 2011, del Concejo Municipal de Girardot, que se profirió sin tener en cuenta que las áreas de cesión correspondientes a la zona verde, habían sido entregadas al Municipio de Girardot mediante resolución No. 009 del 07 de noviembre de 2003, y que declaro de utilidad pública los 4 y 5 lotes de terreno del barrio Santa Rita donde iba a funcionar su zona comercial, zona institucional, y parte de ta zona verde, los cuales se identifican con los números de matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526; 307-0062522, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530.

**17o.** Desde el año 2011 a la fecha no ha sido posible que se legalicen las áreas de cesión, ni que se inicie el proceso de expropiación para entregar las áreas declaradas de utilidad pública a la comunidad del barrio Urbanización Santa Rita del Municipio de Girardot, para poder así realizar los proyectos de la zona comercial, zona institucional y zona verde prometidos por la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC.

**18o.** Según el oficio OAP 200.13.02. OIR. 3718 de agosto 01 de 2017, la administración municipal manifiesta de manera categórica que a la fecha las áreas de cesión correspondientes a la zona institucional y zonas verdes del barrio urbanización Santa Rita no han sido entregadas al municipio por la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC., pues hasta la fecha siguen a nombre de la Constructora; existe la zona verde denominada Parque Comunal, donde actualmente se encuentra el parque del barrio, identificadas con las matrículas inmobiliarias 307-18895 y 307- 0019168, (estas dos matrículas inmobiliarias que están en estado activo, se refieren al mismo predio con ficha catastral 01-04-323-001-000) ubicado entre las manzanas A, B, C, H y N; la zona verde identificada con la matricula inmobiliaria 307-18897 y 307-0019170 (estas

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

dos matrículas inmobiliarias que están en estado activo, se refieren al mismo predio con ficha catastral 01-04-262-005-000), se encuentra ubicada paralela a la quebrada Miraflores y la Manzana N; zona verde identificada con la matrícula inmobiliaria 307-20902, ubicada entre las manzanas O, H y quebrada Miraflores, se encuentra con medida cautelar por pago de impuestos por parte del municipio, aunque es una zona verde, pues sigue a nombre la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC.

**19o.** Conforme los planos aportados de las zonas de cesión, las zonas verdes están ubicadas paralelas a la quebrada Miraflores o Portachuelo a excepción del parque comunal. Por lo que a la fecha no se ha tenido en cuenta la zona de control ambiental que en la descripción del proyecto dice "En el sector aledaño al caño portachuelo y a partir del eje del mismo, se dejó una zona verde de renovación ambiental como colchón urbanístico entre el canal y la zona de vivienda de 13.00 Mts de ancha a todo lo largo del zanjón. Area de cesión 3.455.86 M2." y a partir de esta, asignar las respectivas áreas de cesión correspondiente a las zonas verdes.

**20o.** Para finiquitar y conforme a lo anteriormente expuesto me permito precisar que la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca-CAR, se encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que (i) ha permitido la intervención de la zona de ronda establecida en el acuerdo CAR 16 de 1998 numeral 3.2. ii) La faja paralela a las líneas de mareas máximas o al cauce permanente de ríos y lagos de hasta 30 metros que es un bien inembargable e imprescriptible del Estado decreto 2811/74, no se ha respetado. Esto, en la medida que se ha realizado parcialmente la obra de un boxcoulvert en el canal Miraflores, con el fin de mitigar los riesgos de inundación y remoción en masa de la dinámica fluvial y los demás elementos que interactúan o usan en la estructura, como podría ser el sistema de alcantarillado entre otros. EL GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC INGENIEROS LTDA EN LIQUIDACION, encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

- (i) A la fecha no ha entregado las áreas de cesión correspondientes a la zona de piscina, zona institucional, parques, parqueaderos, zona comercial, y zona verde
- (ii) No se ha tenido en cuenta la destinación de las áreas de cesión, zona de control ambiental del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que los predios en los cuales iba a funcionar la zona comercial, zona institucional y parte de la zona verde fueron vendidos a particulares.
- (iii) Se apropiaron de las áreas de cesión, para dar una destinación distinta a la ofrecida en el proyecto denominado URBANIZACION SANTA RITA DE GIRARDOT. EL MUNICIPIO DE GIRARDOT, encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que
  - a. A la fecha no se han iniciado los trámites administrativos para que la CONSTRUCTORA GPC INGENIEROS LIMITADA, les entregue de manera total las áreas de cesión correspondientes a la zona de piscina, parqueaderos, zona comercial, zona institucional, parques y la zona verde.
  - b. (Se han expedido licencias de construcción para la zona descrita, sin tener en cuenta que dichos predios hacen parte de las áreas de cesión, de control ambiental, y área de ronda de la quebrada, del barrio Urbanización Santa Rita. LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS, encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**21o.** Abrió folios de matrículas inmobiliarias sobre los lotes identificados en los planos con los números 1, 6, 7,8,9, los cuales hacían parte de las áreas de cesión de las zonas institucional y zonas verdes, y que según el certificado de libertad y tradición del predio identificado con matrícula 307-14872, ya había sido entregadas al Municipio de Girardot, como área de cesión, espacio público. EL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI, encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que abrió fichas catastrales a los lotes identificados en los planos con los números 1, 6,7,8,9, los cuales hacían parte de las áreas de cesión de las zonas institucional y verdes, y que según el certificado de libertad y tradición del predio identificado con matrícula 307-14872, ya había sido entregadas al Municipio de Girardot, como área de cesión, espacio público. EL CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT, encuentra vulnerando los derechos colectivos de la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot en consideración a que expidió el Acuerdo Municipal 016 del 15 de noviembre de 2011, que declaro de utilidad pública los lotes identificados en los planos con los números 1, 6, 7, 8, 9, los cuales hacían parte de las áreas de cesión de las zonas institucional y verdes, y que según el certificado de libertad y tradición del predio identificado con matrícula 307-14872, ya había sido entregadas al Municipio de Girardot, como área de cesión, espacio público. Ha incumplido con sus funciones constitucionales determinadas en el artículo 313 numeral 7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda. Por cuanto no ha realizado control a la entrega de las áreas de cesión del barrio Urbanización Santa Rita.

## **1.2. Trámite Procesal – Reconocimiento y participación de coadyuvantes de la parte demandante**

Por auto del 22 de enero de 2018, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca Sección Primera Subsección “A” admitió la acción instaurada y ordenó notificar a los

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

demandados para que contestaran la demanda y solicitaran práctica de pruebas (Fls. 94-97).

### **1.3. Contestación de la demanda.**

#### **1.3.1. La CAR**

Indica que carece de competencia frente al problema jurídico propuesto al punto que todos los derechos de petición que le fueron entregados, fueron remitidos a la Alcaldía Municipal de Girardot.

Propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva

#### **1.3.2. del CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT**

Afirma que es la autoridad con competencia para la modificación del uso del suelo conforme al artículo 313 de la Constitución, sometiéndose a lo probado en el proceso, advirtiendo que el Informe Técnico de la Oficina de Planeación indica la existencia de un canal artificial y no una quebrada como se informa en la demanda.

#### **1.3.3. EL IGAC**

Se opuso a la prosperidad de la acción, afirmando que carece de competencia para responder por los hechos de la demanda, pues la función registral está sometida a las reglas previstas en la Resolución 2555 de 1988 y en la Resolución 070 de 2011.

Señala que existe falta de legitimación en la causa por pasiva, advirtiendo que carece de competencia para abstenerse de realizar el registro de título de dominio, aportando como medio de prueba los certificados catastrales descritos en la demanda.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

#### **1.3.4. De la SUPERINTENDENCIA DE NOTARIADO Y REGISTRO**

El apoderado de la entidad afirmó se opone a las pretensiones de la demanda, en consideración a que la entidad no tiene competencia en los hechos objeto de controversia, para lo cual hace una presentación del marco normativo que le es aplicable.

Señala que el medio de control es improcedente, pues no se imputa acción u omisión en contra de la entidad demandada.

#### **1.3.5. el MUNICIPIO DE GIRARDOT**

Se opone a la pretensiones demandada, calificando como infundados los hechos de de la demanda. (1) Afirma que el marco normativo de los años 1984, 1985 y 1990 es diferente al marco normativo del 2003 y 2011, que resulta inaplicable; (2) las áreas de cesión reclamadas fueron entregadas al Municipio en el año 2003; (3) Conforme al dictamen técnico, se prueba la existencia del Canal Superficial de Escorrentía de Aguas Lluvias, el cual no es quebrada o caño; (4) tampoco es cierto que la Alcaldía hubiese omitido su función de reclamo de las áreas de cesión, y tampoco es cierto que hubiese otorgado licencias de construcción sobre inmuebles que constituyen áreas de cesión.

#### **1.3.6. Terceros intervinientes**

No obstante haberse notificado la demanda a la ANDJE no intervino en el proceso. Tampoco lo ha hecho la Defensoría del Pueblo.

#### **1.4. Audiencia Concentrada de Pacto de Cumplimiento – Pruebas – Alegatos de Conclusión**

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El día 13 de marzo 2018 se llevó a cabo la diligencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se declaró fallida y se dispuso continuar con el trámite del proceso (folio 246 cuaderno 1)

### **1.5. Pruebas.**

Mediante auto del 13 de marzo del 2018 en audiencia concentrada se decretaron las pruebas necesarias y pertinentes, donde se dispuso tener como tales, la prueba documental aportada al proceso

### **1.6. Alegatos de Conclusión.**

Mediante auto proferido en audiencia pública concentrada el mismo 13 de marzo de 2018, luego de haberse recaudado el material probatorio necesario para resolver el medio de control, se dispuso correr traslado para alegar de conclusión, en los términos señalados en el artículo 33 de la ley 472 de 1998.

1°. **GILMA TAFUR LOPEZ** en su condición de **accionante** reclama que afirma la existencia de una conducta dolosa al cambiar el uso del suelo de una quebrada. Afirma la existencia de la quebrada Miraflores y reclama por consiguiente, la aplicación de las normas de protección de su ronda hídrica (folio 363) aportando prueba documental con la que se pretende confirmar sus alegaciones.

2°. **El Municipio de Girardot** considera que no existe afectación de los derechos colectivos invocados por la accionante, en consideración a que no existe la quebrada Miraflores sino un canal superficial de escorrentía.

3°. La **CAR**. Reiteró su posición solicitando se declare la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Se pronuncia desde el punto de vista técnico, acerca de la naturaleza jurídica del canal y de la vigencia de las disposiciones a la fecha en la que se hace el urbanismo, sin que haya omitido reclamar la entrega de áreas de cesión..

**4º** La **Superintendencia de Notariado y Registro** reitera los argumentos de la respuesta de la demanda, y solicita ser desvinculada del proceso por falta de legitimación en la causa por pasiva.

## **6º. ALEGATOS MINISTERIO PÚBLICO<sup>1</sup>**

El Agente del Ministerio Público señala indica que no existe elemento que proteger en tanto que no se ha acreditado la existencia de la Quebrada Miraflores, supuesto fundamental para ordenar la aplicación de reglas de protección de ronda hidráulica, reclamando por consiguiente que se nieguen las pretensiones de la demanda.

## **2. CONSIDERACIONES**

### **2.1. COMPETENCIA.**

En los términos del numeral 14 del artículo 132 del Decreto 01 de 1984, la Sala es competente para conocer la acción popular en primera instancia, dicho numeral a la letra dice:

“ARTICULO 132. COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Código derogado por el artículo [309](#) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo [40](#) de la Ley 446 de 1998, ver Notas de Vigencia. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)

---

<sup>1</sup> Ver folios 1191-2000 cuaderno a partir del folio 1034

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

14. <Numeral adicionado por el artículo [13](#) de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.”

## 2.2. EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS EN ACCIÓN POPULAR – OPORTUNIDAD PARA RESOLVERVAS

El artículo 23 de la ley 472 de 1998 señala la oportunidad para resolver las excepciones propuestas en las acciones populares:

**“Artículo 23º.- Excepciones.** En la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

En consecuencia, las pruebas pertinentes se practicarán en el mismo plazo señalado para las pruebas solicitadas en la demanda y en la contestación de la misma”.

A continuación, se resuelven aquellas que la ley ha calificado como excepciones previas o mixtas en la siguiente forma: **EXCEPCIÓN ÚNICA: FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA**

### 1º. Marco normativo y jurisprudencial.

La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia como “(...) la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la pasiva, como demandado.(...)”

Ha sido ya reiterado por la jurisprudencia que la figura de la falta de la legitimación en la causa corresponde a una excepción previa, pues la misma constituye “(...) una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado[1].(...)”

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ahora bien, en el tema de la legitimación en la causa resulta pertinente hacer una diferenciación entre la legitimación de hecho y la material, sobre lo cual el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“(…) Toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante [legitimado en la causa de hecho por activa] y demandado [legitimado en la causa de hecho por pasiva] y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo, legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta fórmula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de “... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada”.(…)”

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la legitimación en la causa no implica necesariamente que los sujetos procesales que no participaron de manera directa en los hechos materia de controversia, pero que se vieron perjudicados no puedan ser tenidos como parte demandante.

La ley 472 de 1998 consagra la siguiente regla:

Artículo 12º.- Titulares de las Acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. Toda persona natural o jurídica.
  2. Las organizaciones No Gubernamentales, la Organizaciones Populares, Cívicas o **de índole similar**.
  3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se hayan originado en su acción u omisión.
  4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los **Personeros Distritales** y municipales, en lo relacionado con su competencia. Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999
  5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos o intereses. Declarado Exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-215 de 1999
- Artículo 13º.- Ejercicio de la Acción Popular. Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.
- Cuando se interponga una acción popular sin la intermediación de un apoderado judicial, la Defensoría del Pueblo podrá intervenir, para lo cual, el juez deberá notificarle el auto admisorio de la demanda.

## 2º. Antecedentes:

En el caso que se estudia, las pretensiones de la demanda van encaminadas única y exclusivamente a la declaratoria de violación de los derechos colectivos imputados a las autoridades demandadas, *como consecuencia de la modificación del uso del suelo de la quebrada Miraflores, en su paso por Girartot.*

Dada la naturaleza constitucional del medio de control, la regulación especial contenida en la ley 472 de 1998 permite que, en casos sometidos a examen, la imputación de la responsabilidad sea determinada por el juez, en el curso del proceso.

**Artículo 14º.-** Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, **corresponderá al juez determinarlos.**

No obstante que en la demanda se determina, como requisito para su admisión, la obligación de indicar la autoridad contra la cual se dirige, es lo cierto que el artículo 17 dispone que:

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. **No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables**, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

En nuestro caso, la CAR, el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro, carecen de competencia funcional para disponer la protección de una quebrada que pasa por la zona urbana de un Municipio, siendo que el uso del suelo es función del Concejo Municipal y de la Alcaldía, sustentando la excepción en el marco normativo que regula cada una de las entidades demandadas.

El fundamento de cada una de las excepciones se hace consistir en la actividad que cada una de las entidades le corresponde desplegar, frente al problema jurídico planteado, que finalmente comprende la discusión que es competencia de las autoridades distritales

En el caso sometido a examen, le corresponderá a la Sala determinar si se han violado los derechos colectivos invocados por el actor, originados en la modificación del uso del suelo de la quebrada Miraflores en la zona urbana de Girardot (Urbanización Santa Rita).

### **3º. Posición de la parte demandada:**

Las autoridades del orden nacional demandadas, hacen consistir la excepción en los siguientes argumentos: (1) que la quebrada Miraflores forma parte del Municipio de Girardot; (2) que no tienen competencia para la modificación del uso del suelo de su ronda de protección

### **4º. Posición de la parte demandante:**

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En el trámite de la acción popular se dispone que en el período de traslado podrán proponerse excepciones que deberán ser resueltas en la sentencia. Es entonces en la fase de alegatos de conclusión la oportunidad, en este medio de control, la oportunidad para pronunciarse sobre las mismas. No obstante lo anterior, el accionante reclama que se nieguen las excepciones propuestas.

### **5º. Posición de la Sala:**

En el caso sometido a examen, claramente se encuentra determinado que el propósito del accionante es discutir la naturaleza jurídica de una quebrada, a partir de lo cual se determina la existencia de la violación de derechos colectivos. Sin embargo, es claro que en el objeto de controversia, como en la ejecución y control del mismo, nada tienen que ver la CAR ni el IGAC y menos aún, la Superintendencia de Notariado y Registro, no obstante que dichas autoridades son las encargadas de ejercer funciones de control y registro de documentos públicos.

La discusión entonces, involucra autoridades del orden territorial, sin embargo, ello no es óbice para que Tribunal pueda resolver la controversia en primera instancia, pues el legislador no ha previsto que este extremo procesal sea resuelto como excepción previa, institución ausente de la reglamentación prevista en la ley 472 de 1998 y por ello corresponde llevarlo hasta la sentencia, como ocurre en el caso sometido a examen. Por lo anterior, la Sala encuentra probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, la Superintendencia de Notariado y Registro y el IGAC, en consecuencia **DENIÉNGANSE** las pretensiones de la demanda formuladas en su contra.

### **2.3. PROBLEMA JURÍDICO.**

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Corresponde a la Sala determinar lo siguiente: (1) si está probada la existencia de la quebrada Miraflores; y, si (2) se ha desconocido la protección de ronda de río de la quebrada Miraflores.

## **2.4. LAS ACCIONES POPULARES.**

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

## **2.5. DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE CONTROVERSIA – MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL**

**2.5.1 El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente.**

### **1o. Marco normativo y jurisprudencial**

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra vinculado al uso de la propiedad. La jurisprudencia ha sido claramente enfática al establecer que existe una obligación de todos de proteger el medio ambiente, en tanto que todas las medidas que se adopten para su protección, se encuentran inspiradas en la protección de un derecho colectivo.

El Consejo de Estado en sentencia del cinco (05) de octubre de dos mil nueve (2009) 15001-23-31-000-2004-00970-01(AP) con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla Moreno dijo:

**“EL GOCE DEL AMBIENTE SANO - Protección constitucional / GOCE DEL AMBIENTE SANO - Obligación estatal**

La Carta Política Colombiana le dispensa especial protección. En su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural”.

La valoración del derecho colectivo al derecho ambiente sano, derivado del uso del suelo, debe realizarse a partir de la consagración en Colombia de una categoría especial de la función social de la propiedad, a la cual se le ha introducido su carácter ecológico. La Corte Constitucional en Sentencia C-048-2018 precisa lo siguiente::

3.1. La concepción de la “Constitución ecológica” y el derecho al ambiente sano. Reiteración Constitucional.

Desde los inicios de la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que la Constitución de 1991 trajo consigo la obligación del Estado de asegurar el derecho al ambiente sano. La Corte reconoció desde el año 1992 que existe una preocupación constante de los Estados de proteger el ambiente, pues de él depende el ejercicio de los derechos fundamentales más esenciales de

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

la persona humana:

“Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”<sup>2</sup>

La Corte estableció que la Carta de 1991 respondía a una “Constitución ecológica” pues contiene un conjunto de disposiciones que reconocen la importancia del ambiente sano e imponen una serie de obligaciones al Estado. En efecto, el preámbulo de la Constitución, establece como un fin el de “asegurar a sus integrantes la vida”. De la misma forma, los siguientes artículos conforman la Constitución ecológica:

“58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (educación para la protección del ambiente), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-528 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".<sup>3</sup>

Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la jurisprudencia ha señalado que el ambiente sano tiene una triple dimensión: *"es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el "saneamiento ambiental" como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)".*<sup>4</sup>

En el mismo sentido, el derecho al ambiente sano impone obligaciones especiales al Estado, tales como "1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera".<sup>5</sup> Lo anterior implica tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico:

"Como eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional. En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos (C-035 de 2016)".<sup>6</sup>

La sentencia más reciente que recoge la línea jurisprudencial sobre la perspectiva ecológica de la Constitución,<sup>7</sup> reconoce que existen tres

---

<sup>3</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero). Esta concepción ecológica de la Constitución de 1991 ha sido reiterada de manera pacífica por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-431 de 2003 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-750 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería); C-595 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); C-123 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos SV Luis Ernesto Vargas Silva; SV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Ligia López Díaz; AV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Alberto Rojas Ríos); C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

<sup>4</sup> Corte Constitucional, sentencias C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

<sup>5</sup> Corte Constitucional, Sentencias C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Reiterado en la sentencia C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>6</sup> Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

<sup>7</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

concepciones en la jurisprudencia que responden a diferentes enfoques: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocéntrico. Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad “imperiosa” de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza<sup>8</sup> y todos sus componentes:

“(…) para la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos.”<sup>9</sup>

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha dado una importancia crucial a la relación entre el ser humano y sus derechos fundamentales y el cuidado de su entorno. Este discurso constitucional acogido por la Corte responde de forma coherente a las preocupaciones de la comunidad internacional que se reflejan en documentos como la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992, el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, entre otros.<sup>10</sup>

Se reconoce en Colombia que los seres humanos somos parte del componente general del sistema ambiental y por lo tanto debemos obrar conforme al principio de humildad, en donde el ser humano no puede atentar contra el medio ambiente al punto de propender por su propia extinción. Por esa razón se ha reconocido, no solo el marco normativo vigente, sino además la validez de toda disposición que tenga como propósito su protección, conforme a los principios de prevención y de precaución. En la misma sentencia citada insiste sobre la vigencia de estos principios.

Encuentra la Corte que los objetivos del Acuerdo de París en pro de mitigar el calentamiento global y ejercer acciones contra el cambio climático se encuentran acordes con la jurisprudencia constitucional, **la cual ha dado relevancia a los principios de prevención y precaución,<sup>11</sup> los cuales**

<sup>8</sup> Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

<sup>9</sup> Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

<sup>10</sup> Específicamente, como antecedentes directos del Acuerdo de París (2015) se encuentra la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997. Estos dos instrumentos reconocen que existe un aumento en la temperatura mundial, y en consecuencia, comprometen a los Estados a reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Para ver información histórica de estos tratados: ONU. Cambio Climático. [http://unfccc.int/portal\\_espanol/informacion\\_basica/antecedentes/items/6170.php](http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/antecedentes/items/6170.php)

<sup>11</sup> El principio número 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en los siguientes términos: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**exigen implementar las acciones necesarias y adecuadas para mitigar o prevenir daños al medio ambiente.<sup>12</sup>**

## **2º. Posición del actor popular**

Afirma que la Licencia de Construcción del Curador Urbano 2 se expidió en forma contraria a la ley y la misma vulnera los derechos colectivos alegados por la parte demandante.

## **4º. Posición de las autoridades demandadas**

Las autoridades demandadas no asumieron una postura específica frente a los impactos ambientales que la construcción del proyecto ejerza sobre el funcionamiento y protección del Humeral de la Conejera.

Los escritos de la contestación de la demanda se refieren en específico a la protección del uso del suelo como derecho colectivo.

## **3º. Posición de la Sala:**

Sea lo primero manifestar que ha prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con las autoridades del orden nacional razón por la cual no se hace pronunciamiento frente a dichas entidades.

Así las cosas, entonces estamos frente a una controversia relacionada con la violación del derecho colectivo a la protección de un ambiente sano imputable al Municipio de Girardot (Alcaldía – Concejo) originado en la disposición del uso del suelo de una quebrada.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo en el proceso de revisión que tuvo como resultado la sentencia SU-698 de 2017, la Corte Constitucional frente a las incertidumbre sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto de desvío del Arroyo Bruno por parte del Cerrejón, ordenó la suspensión hasta tanto se realizaran los estudios técnicos correspondientes.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Para la Sala entonces, al actor popular le corresponde probar, los supuestos de hecho de las normas invocadas.

Esta Sección ha señalado en forma reiterada<sup>13</sup>, que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: *(i)* la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>14</sup>, *(ii)* la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y *(iii)* la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.<sup>15</sup>

En cuanto a la carga de la prueba, la Alta Corporación de la Justicia Contencioso Administrativo, afirma:

CONSEJO DE ESTADO  
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017)  
CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00040-01  
Actor: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –  
2.2.3. Imputación y carga probatoria

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>14</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>15</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

contera se vulneró la moralidad administrativa.

La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.

En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.

Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

Lo anterior significa la concreción de la institución jurídica del debido proceso. De no ser así se estaría juzgando a la administración por violación a la moralidad administrativa sin las formas propias del juicio de acción popular, en el que para su prosperidad se requiere la concurrencia de los elementos subjetivo y objetivo y el tercer presupuesto, no menos importante, consistente en la acusación y prueba tanto del primero como del segundo. [...]”<sup>16</sup>.

Es importante que mientras para el actor popular el problema jurídico se centra en la calificación del uso del suelo, han sido las autoridades demandadas quienes han probado que el hecho no existe, en consideración a que estamos en presencia de un canal artificial y no frente a una quebrada.

Sea lo primero señalar que los canales artificiales carecen de regulación normativa protectora en el orden nacional, siendo las autoridades locales, a través de sus disposiciones internas, quienes deben establecer la forma de protección de un canal artificial. Así se logró probar al calificar la naturaleza jurídica del Canal Afiro que alimenta al Humedal La Conejera, en la Sentencia proferida por ésta Corporación en la Acción Popular No. , con ponencia del magistrado FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA.

Veamos entonces las normas internas de protección:

---

<sup>16</sup> 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.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De manera atenta, en calidad de Director Técnico de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de la Alcaldía de Girardot, en atención al asunto de la referencia, me permito responder a lo solicitado vial e-mail, en los siguientes términos.

1. En lo referente al restablecimiento de la Franja de Ronda de Río de la Quebrada Miraflores, Urbanización Santa Rita, según Acuerdo No. 16 de 1998, numeral 3.2 de la C.A.R, es preciso indicar que la Quebrada Miraflores, no es más que un Canal Superficial de Escorrentia de Aguas Lluvias (la cual se encuentra canalizada y a su vez cuenta con una vía de aislamiento), por lo que la misma no se asemeja a un río, quebrada o caño. Por lo que no hay lugar a guardar Franja de Zona de Ronda, la cual aplica para ríos, caños, quebradas. Por otro lado es preciso mencionar que el Acuerdo No.16 fue expedido posterior al otorgamiento de la Licencia de Urbanismo y Construcción de la Urbanización Santa Rita, esto es el año de 1983, licencias que fueron otorgadas de acuerdo a la normatividad que se encontraba vigente para la época, lo cual data de alrededor de 35 años.

En cuanto a lo solicitado en el punto dos, dentro del expediente en el cual reposa la documentación y trámites realizados por la oficina asesora de planeación, no existe soportes que den cuenta de requerimientos elevados a la C.A. R. respecto del restablecimiento de la ronda del rio. Por otro lado, en la actualidad no se realizó requerimiento a la C.A.R de restablecimiento de la ronda del rio a la C.A.R, toda vez que la mencionada Quebrada Miraflores. es un canal superficial de escorrentias da guas lluvias. el cual se encuentra canalizado y no aplica para las determinantes que contempla el Acuerdo No. 16 de 1998, y demás normas aplicables para el caso.

Respecto del punto tres. se remite en nueve (09) folios los folios de matricula inmobliaria Nos. 307-14872; 307-62531 y 307-62532, en los cuales registra entrega de cesión obligatoria de zonas con destino a uso público al Municipio. A su vez me permito manifestar, que en los mentados folios de matrículas inmobiliarios hacen referencia que la entrega se realizó mediante Resolución No. 009 de 07 de Noviembre del 2003, la cual una vez revisado el expediente esta resolución no reposa en la documentación contenida en el mismo.

De lo solicitado en el punto cuatro. me permito remitir copia en once (11) folios, de las Licencias de Urbanismo y Construcción Expedidas por el Departamento de Planeación en su época, y que reposan en el expediente del Archivo documental

Lo anterior para sus fines pertinentes. Atentamente.

ING. MAURICIO FERNANDO GOMEZ PEÑA

Profesional Universitario

DIRECCIÓN TÉCNICA DE PLANEACION

Con base en el informe proveniente de la Oficina de Planeación de Girardot, con destino a la presente acción popular, se encuentra probado lo siguiente:

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1º. No está probado que la quebrada Miraflores sea una quebrada, como infundadamente lo ha afirmado la parte demandante en el hecho número 20 que describe la situación, en los siguientes términos: "En el sector aledaño al **caño portachuelo** y a partir del eje del mismo, se dejó una **zona verde de renovación** ambiental como colchón urbanístico entre el **canal** y la zona de vivienda de 13.00 Mts de ancha a todo lo largo del **zanjón**. Area de cesión 3.455.86 M2." y a partir de esta, asignar las respectivas áreas de cesión correspondiente a las zonas verdes.

Sea lo primero advertir que incurre en error de apreciación el demandante, pues en el proyecto no se describe la existencia de una quebrada sujeto de protección, sino de un elemento de carácter artificial al que se denomina como "caño", "canal" y "zanjón".

El IDEAM publica en cuanto a la hidrología, los siguientes conceptos, en su pagina oficial:

#### **¿Qué es álveo?**

**Sinónimo de cauce natural** de las corrientes de agua o lecho de un río.

#### **¿Qué es cauce?**

- 1) Canal por donde se lleva el agua de un lugar a otro.
- 2) Parte profunda de un río o curso de agua por la que fluye la corriente principal.
- 3) Lecho o lugar por donde corren las aguas de un río o arroyo.
- 4) Canal por el que circula el agua de una corriente. En el cauce de un río se distinguen el fondo y las paredes. En las avenidas el agua puede rebasar el cauce y ocupar el lecho de inundación.

#### **¿Qué es cauce natural?**

Cauce natural o artificial a lo largo o a través del cual puede fluir el agua.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

### **¿Qué es drenaje?**

Evacuación del agua superficial o subterránea, de una zona determinada, por gravedad o bombeo.

### **¿Qué es río?**

Corriente de agua de grandes dimensiones que sirve de canal natural en una cuenca de drenaje.

### **¿Qué es caño?**

Curso natural de agua de flujo intermitente propio de zonas planas.

### **¿Qué es quebrada?**

Cursonaturaldeagua normalmente pequeño y poco profundo, por lo general de flujo permanente, encierto modoturbulento y tributario de un río y/o mar.

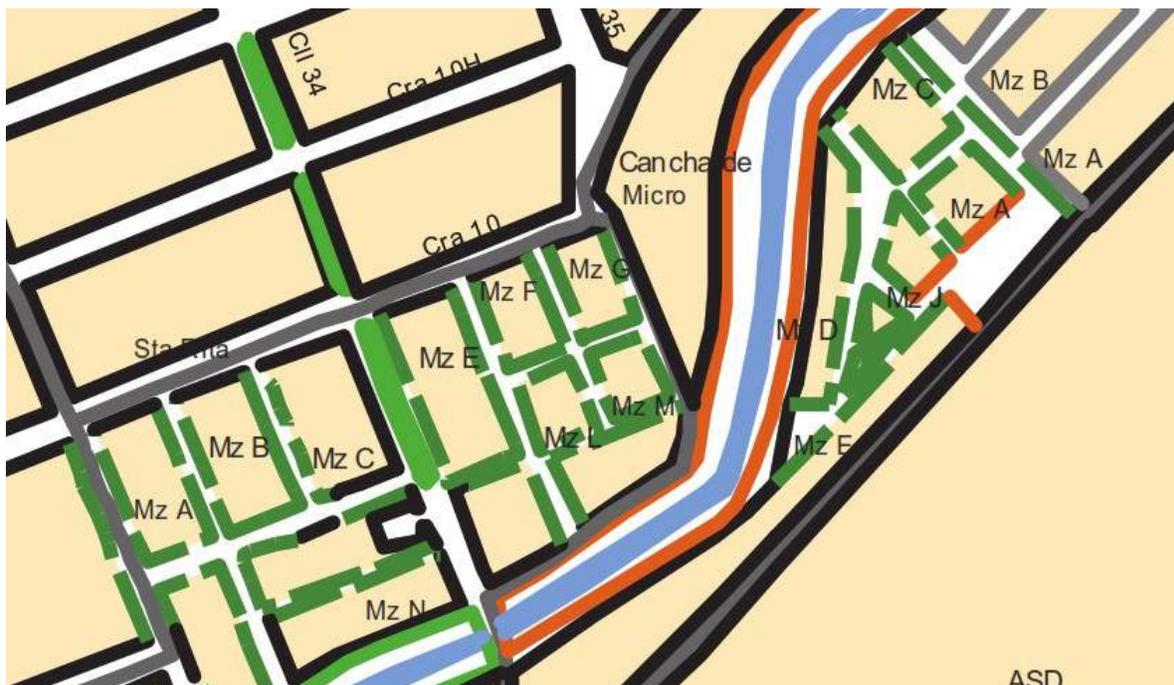
### **¿Qué es canal?**

Cauce artificial abierto cuya sección transversal tiene una forma generalmente constante, claramente diferenciado, que contiene agua en movimiento de forma permanente o periódica, o que enlaza dos masas de agua.

2°. El canal existente en el Municipio de Girardot a la altura de la Urbanización Santa Rita objeto de controversia, es un canal artificial construido para el desalojo de aguas lluvias. La construcción de los canales artificiales de conducción de aguas lluvias, se remonta a muchos años atrás, y una forma de identificación de dichos canales, para distinguirlos de las quebradas, del caño, tal como es denominado en el plano visible a folios 28 (plano aportado por la parte demandante).



PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA



Tal como se observa, de la cartografía de la ciudad, se encuentra que existe un canal, conocido como caño portachuelo y que es de construcción artificial, lo que comporta afirmar que los mismos no se encuentra sometidos a la protección de las rondas de río previstas por la CAR.

Dicho lo anterior, ello sería suficiente para negar las pretensiones de la demanda. Sin embargo considera necesario la Sala hacer las siguientes precisiones:

1°. La canalización, esto es, la construcción de canales de aguas lluvias es un instrumento técnico apropiado para garantizar la escorrentía y evitar de esa forma la protección dos inmuebles vecinos.

En nuestro caso, las imágenes muestran la existencia de un canal artificial, separado por vía públicas, lo que comporta afirmar que desde el momento de su constracción como obra pública, se tuvo en consideración las reglas vigentes en su momento, sin que en el mismo se observe que hubiese sido clasificado como una quebrada o un río canalizado, y por lo tanto, protegido por una ronda hidráulica.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA



En la Cartografía orográfica, no se observa la existencia de la Quebrada Miraflores.

El Acuerdo CAR 16 de 1998 consagra la siguiente regla:

DETERMINANTES PARA LA PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE EN SUELOS URBANOS Y DE EXPANSION URBANA El Ordenamiento Territorial Municipal genera una nueva oportunidad para distribuir de manera equitativa y sostenible las cargas originadas por las actividades propias del desarrollo económico y social de los municipios. Este proceso permite planificar y ordenar el desarrollo municipal con una visión prospectiva urbana.

Por consiguiente, las administraciones municipales en su Ordenamiento Territorial deben contemplar lo siguiente:

(...).

2. Determinación de áreas libres, protección de ríos, **quebradas** y humedales, acorde con lo señalado en el ítem 1.2.

El Plan de Desarrollo adoptado por la ley 1450 de 2011 en su artículo 206, dispuso:

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ARTÍCULO 206. RONDAS HÍDRICAS. Corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales efectuar, en el área de su jurisdicción y en el marco de sus competencias, el acotamiento de la faja paralela aloscuerposdeaguaaqueserefiereelliteral)delartículo83del Decreto-ley2811de1974 y el área de protección o conservación aferente, para lo cual deberán realizar los estudios correspondientes, conforme a los criterios que defina el Gobierno Nacional.

El Código de Recursos Naturales adoptado por el Decreto ley 2811 de 1974, al efecto dispone:

ARTICULO 80. Sin perjuicio de los derechos privados adquiridos con arreglo a la ley, las aguas son de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Cuando en este Código se hable de aguas sin otra calificación, se deberán entender las de dominio público.

ARTICULO 81. De acuerdo con el artículo 677 del Código Civil, se entiende que un agua nace y muere en una heredad cuando brota naturalmente a su superficie y se evapora o desaparece bajo la superficie de la misma heredad.

ARTICULO 82. El dominio privado de las aguas se extingue por ministerio de la ley por no utilizarlas durante tres años continuos a partir de la vigencia de este código, salvo fuerza mayor.

Para declarar la extinción se requerirá decisión administrativa sujeta a los recursos contencioso administrativos previstos por la ley.

ARTICULO 83. Salvo derechos adquiridos por particulares, son bienes inalienables e imprescindibles del Estado:

- a). **El álveo o cauce natural de las corrientes;**
- b). El lecho de los depósitos naturales de agua.
- c). Las playas marítimas, fluviales y lacustres;
- d). Una faja paralela a la línea de mareas máximas o a la del cauce permanente de ríos y lagos, hasta de treinta metros de ancho;
- e). Las áreas ocupadas por los nevados y los cauces de los glaciares;
- f). Los estratos o depósitos de las aguas subterráneas;

Tal como se puede observar, los caños o canales que forman parte del sistema de alcantarillado de las zonas urbanas y que tienen como propósito lograr la escurriencia de las aguas lluvias, no tienen como destino o propósito las funciones hidrológicas hidráulicas de la una fuente natural, esto es, de un río, una quebrada y aún los humedales que tienen protección especial a través de la Convención RAMSAR.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

De manera que son razones de orden técnico que permiten afirmar que el supuesto de hecho formulado en la demanda, no se ha probado, esto es, la existencia de una quebrada, que es la que requiere de zona de protección o zona hidráulica, regulada por la CAR.

Por lo tanto, se encuentra probado que no está afectado el derecho colectivo al medio ambiente sano.

## **2.5.2 El espacio público – Rondas Hídricas de protección para ríos y quebradas – Inexistencia de reglamentación relacionada con canales superficiales o artificiales de conducción de aguas lluvias, como sistemas de drenaje.**

### **1o. Marco normativo y jurisprudencial**

La vulneración del derecho colectivo al uso indebido del espacio público y de los bienes de uso público, al igual que la protección del derecho colectivo al desarrollo ordenado del territorio, conlleva la prueba de la existencia de comportamientos imputables a las entidades públicas demandadas y a los particulares que ejercen actividades con desconocimiento del uso del suelo.

Son los instrumentos legales definidos para cada uno de los municipios los que determinar el uso del suelo. Son las autoridades de cada municipio, quienes determinan y certifican el uso del suelo.

Sobre el uso del suelo, la Corte Constitucional en Sentencia C-192-2016 ha señalado lo siguiente:

#### **6. Reglamentación sobre el uso del suelo en Colombia**

La Constitución Política de 1991 establece el marco general para el uso del suelo, relacionado con el derecho a gozar de un ambiente sano, igualmente la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

puedan afectarlo<sup>17</sup>, por ello es un deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.<sup>18</sup>

#### 6.1. Normativa internacional relacionada con los usos del suelo

6.1.1. No hay duda en cuanto que se encuentran justificadas las restricciones al uso del suelo, en plena congruencia, por lo dispuesto en los tratados, convenciones y declaraciones que sobre el uso del suelo y la protección ambiental que ha ratificado el Estado Colombiano.

1) Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Ambiente Humano. El cual desarrolla lo referente al uso de los recursos naturales en el territorio de cada Estado, condicionado al desarrollo de instituciones nacionales competentes con la tarea de planificar, administrar o controlar la utilización de los recursos, en procura de un ambiente sano y a la participación. Se destaca la Recomendación N° 19.

“ORDENACIÓN DE LOS RECURSOS NATURALES Y SUS RELACIONES CON EL MEDIO Recomendación 19. Se recomienda que la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, en cooperación con otras organizaciones internacionales competentes, incluya en su programa las cuestiones referentes a la ordenación del espacio rural en relación con la política del medio humano, dado que la política del medio guarda una estrecha relación con la ordenación del territorio y con la planificación económica y social a plazo medio y a largo plazo. El espacio rural representa todavía, incluso en los países más industrializados, más del 90% del territorio, por lo que no se lo debe considerar un sector residual, de reserva de suelo y de mano de obra”.

2) El Convenio internacional de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación y, la Cumbre mundial de Johannesburgo sobre Desarrollo Sostenible y la obligación de los Estados de proteger los bienes ambientales, entre estos el suelo.

3) Conferencia de las Partes (COP) en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB) Sobre la “iniciativa internacional para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad del suelo como iniciativa fundamental transversal en el programa del trabajo sobre la biodiversidad agrícola, e invitó a la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, y a otras organizaciones importantes, a que faciliten y coordinen esta iniciativa”.

4) La Declaración de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo, el Convenio sobre Diversidad Biológica. Sobre la conservación, restauración y protección de ecosistemas para la protección de la biodiversidad y el uso sostenible de la misma en la industria biotecnológica.

5) La Declaración de Nairobi (Kenia). Sobre los impactos ambientales

---

<sup>17</sup> Artículo 79 la Constitución Política.

<sup>18</sup> Artículo 80 de la Constitución Política.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

negativos futuros, por la no implementación de políticas de protección ambiental en el presente.

## 6.2. Legislación interna sobre los usos del suelo

6.2.1. Se destaca la función de los Planes de ordenamiento territorial (POT), en materia de los usos del suelo, por cuanto constituye el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo. El POT está clasificado en 3 clases, dependiendo del número de habitantes de los municipios y distritos: (i) Planes de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población superior a 100.000 habitantes. (ii) Planes básicos de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población entre 30.000 y 100.000 habitantes. (iii) Esquemas de ordenamiento territorial: para entidades territoriales con población inferior a 30.000 habitantes.

6.2.2. El Decreto Ley 2811 de 1974, Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. El cual establece que en materia del uso del suelo se debe propender a mantener su integridad física y su capacidad productora de conformidad con sus condiciones y factores constitutivos y que se debe determinar el uso potencial y clasificación de los suelos según los factores físicos, ecológicos, y socioeconómicos de la región, ello con el cumplimiento del deber de todos los habitantes de colaborar con las autoridades en la conservación y en el manejo adecuado de los suelos.

6.2.3. La Ley 388 de 1997, establece que el ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios: la función social y ecológica de la propiedad, la prevalencia del interés general sobre el particular y la distribución equitativa de las cargas y los beneficios. En el artículo 5 de la misma ley, contiene el concepto de Ordenamiento del Territorio Municipal, en el siguiente tenor: "Artículo 5º.- Concepto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales". Y, en su artículo 6, indica cuál es el objeto del ordenamiento del territorio. "Artículo 6º.- Objeto. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.

3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras”

Listado de normas que regulan los usos del suelo en Colombia		
NORMA	CONTENIDO	REGLAMENTACION
Constitución Política de Colombia	Artículos: 7,8,49,58,63,79,80,88,95 y 330	
Ley 2ª de 1959	Economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables (Política de Bosques)	Decreto Nacional 2811 de 1974 <sup>19</sup>
Ley 23 de 1973	Concede facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el CNRN y de Protección al Ambiente	
Decreto Ley 2811 de 1974	Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente.	Decreto 704 de 1986. <sup>20</sup> Decreto 305 de 1998 <sup>21</sup> Decreto 2372 de 2010. <sup>22</sup> Decreto 2855 de 2006 <sup>23</sup> Decreto 1608 de 1978 <sup>24</sup> Decreto 1715 de 1978 <sup>25</sup> Decreto 1729 de 2002 <sup>26</sup> Decreto 4688 de 2005 <sup>27</sup> Decreto 2372 de 2010 <sup>28</sup> Decreto 4741 de 2005 <sup>29</sup>

<sup>19</sup> La Ley 1020 de 2006 Ley General Forestal reglamentaria de la Ley 2ª de 1959 fue declarada inexecutable mediante Sentencia C-030 de 2008.

<sup>20</sup> Reglamenta la Ley 23 de 1973, el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 09 de 1979, sobre uso, comercialización y aplicación del D.D.T.

<sup>21</sup> Reglamenta la Ley 23 de 1973, el Decreto Ley 2811 de 1974 y la Ley 09 de 1979, sobre uso, comercialización y aplicación de algunos productos organoclorados.

<sup>22</sup> Reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003 sobre Sistema Nacional de Áreas Protegidas y las categorías de manejo que lo conforman.

<sup>23</sup> Modifica el Decreto 1974 de 1989 sobre procedimiento para la sustracción de áreas de Distrito de Manejo Integrado de los recursos naturales renovables (DMI).

<sup>24</sup> Reglamenta el Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente y la Ley 23 de 1973 en materia de fauna silvestre.

<sup>25</sup> Reglamenta parcialmente el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 23 de 1973 y el Decreto- Ley 154 de 1976, sobre protección del paisaje.

<sup>26</sup> Por el cual se reglamenta la Parte XIII, Título 2, Capítulo III del Decreto-ley 2811 de 1974 sobre cuencas hidrográficas, parcialmente el numeral 12 del Artículo 5° de la Ley 99 de 1993.

<sup>27</sup> Reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Ambiente, la Ley 99 de 1993 y Ley 611 de 2000 en materia de caza comercial.

<sup>28</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>29</sup> Por el cual se reglamenta parcialmente la prevención y el manejo de los residuos o desechos peligrosos generados en el marco de la gestión integral.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Listado de normas que regulan los usos del suelo en Colombia		
NORMA	CONTENIDO	REGLAMENTACION
Ley 9 de 1979	Medidas Sanitarias	Decreto 1546 de 1998 <sup>30</sup>
Ley 9 de 1989	Planes de desarrollo municipal, compraventa y	
Ley 99 de 1993	Reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del ambiente y los recursos naturales renovables, crea el SINA y el Ministerio del Ambiente	Decreto Nacional 2891 de 2013 <sup>32</sup> Decreto 4688 de 2005 <sup>33</sup> Decreto 3600 de 2007 <sup>34</sup> Decreto 2372 de 2010 <sup>35</sup> Decreto 1729 de 2002
Ley 388 de 1997	Modifica la Ley 9 de 1989 y la Ley 2 de 1991 sobre ordenamiento territorial <sup>36</sup>	Decreto 150 de 199915 Decreto 4002 de 200416 Decreto 1788 de 200417 Decreto 1160 de 201018 Decreto 3600 de 2007 <sup>37</sup> Decreto 4065 de 2008 <sup>38</sup> Decreto 2190 de 2009 <sup>39</sup>
LEY 461 DE 1998	Aprueba la "Convención de las Naciones Unidas de lucha contra la desertificación en los países afectados por sequía grave o desertificación, en particular África"	
Ley 507 de 1999	Modifica Ley 388 de 1997 sobre formulación y adopción de los planes y esquemas de ordenamiento	
Ley 1454 de 2011	Normas orgánicas sobre ordenamiento territorial.	Decreto 3680 de 2011 <sup>40</sup>
Ley 1551 de 2012	Normas para modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios	

6.2.4. La mayor parte de los problemas sobre los usos del suelo en Colombia, generalmente, se causan por la falta de coordinación en la utilización del mismo por parte de la población, quien, no tienen en cuenta los factores ambientales, por lo que se observa, sobreutilización o subutilización.

Dada la relevancia del suelo para mantener las garantías de bienestar en el ambiente humano, debe ser considerado junto a todos sus componentes, funciones y servicios eco sistémicos; sus inter-relaciones de cooperación,

<sup>30</sup> Reglamenta parcialmente las Leyes [99](#) de 1979, y [73](#) de 1988, sobre obtención, donación, preservación, almacenamiento, transporte, destino y disposición final de componentes anatómicos y los procedimientos para trasplante de los mismos en seres humanos, y se adoptan las condiciones mínimas para el funcionamiento de las Unidades de Biomedicina Reproductiva, Centros o similares.

<sup>31</sup> Ver Sentencia de la Corte Constitucional C-295 de 1993.

<sup>32</sup> Por el cual se reglamenta la prestación del servicio de aseo.

<sup>33</sup> Por el cual se reglamenta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, la Ley [99](#) de 1993 y Ley [611](#) de 2000 en materia de caza comercial.

<sup>34</sup> Reglamenta las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 en lo relativo al ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

<sup>35</sup> **Por el cual se reglamenta el Decreto-ley [2811](#) de 1974, la Ley [99](#) de 1993, la Ley [165](#) de 1994 y el Decreto-ley [216](#) de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.**

<sup>36</sup> Modificada por la Ley 507 de 1999.

<sup>37</sup> por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes [99](#) de 1993 y [388](#) de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones.

<sup>38</sup> Reglamenta disposiciones de la Ley [388](#) de 1997 sobre actuaciones y procedimientos para la urbanización e incorporación al desarrollo de los predios y zonas comprendidas en suelo urbano y de expansión, así como estimación y liquidación de la participación en plusvalía en los procesos de urbanización y edificación de inmuebles.

<sup>39</sup> Reglamenta parcialmente las Leyes [49](#) de 1990, [38](#) de 1991, [388](#) de 1997, [546](#) de 1999, [789](#) de 2002 y [1151](#) de 2007 sobre Subsidio Familiar de Vivienda de Interés Social en dinero para áreas urbanas.

<sup>40</sup> Por el cual se reglamenta la Ley 1454 de 2011.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

coordinación y apoyo con las dimensiones social, ambiental, económica, política y cultural. Todo esto en su conjunto debe traducirse, entre otros propósitos, en políticas y normas acordes al principio de integralidad y a la dinámica social; lo cual, da cuenta de la complejidad en la cual confluyen objetivos y por tanto actores diversos.

Es así como se observa la enorme dificultad que se ha presentado en la práctica respecto a la temática del manejo y usos del suelo, ante problemas y conflictos socio-ambientales, como:

- La minería ilegal.
- Los cultivos ilícitos.
- La inequidad.
- La pobreza.
- Los enfrentamientos armados.
- Debilidades en la satisfacción de las necesidades mínimas de la población.
- Contaminación originada por el uso inadecuado de agroquímicos y otras sustancias originadas en la minería y la industria.
- Daños por la erosión de las laderas.
- Desaparición de la cobertura de la arbórea.
- Prácticas inadecuadas de labranza del suelo.
- Sellamiento de suelos para actividad agropecuaria por la expansión urbana.
- Uso y tenencia inequitativa de la tierra.
- Deslizamientos en zonas urbanas.

Respecto a problemas y conflictos socio-ambientales señalados, el Estado Colombiano ha desplegado, entre otras acciones, las siguientes:

- Participación comunitaria para la adopción del POT.
- Normativa para la protección de las comunidades indígena y afro descendientes.
- Reconocimiento de la diversidad étnica del país.
- Ordenación de las cuencas.
- Protección de los páramos.
- Políticas de prevención de construcción de vivienda en zonas de riesgos.
- Entre otros.

La alta complejidad de las dificultades que se presentan en Colombia, respecto a los usos del suelo, se muestra con claridad en el caso dilucidado por la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado de 5 de noviembre de 2013, radicación N° 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso.

Es dable acoger las súplicas de los recurrentes en cuanto al uso campesino en el área de reserva forestal, pues es compatible con las finalidades de preservación del área protegida, y desde luego, siempre y cuando tales actividades no causen alteraciones significativas ni conlleven a su degradación, para lo cual deberán contar con otorgamiento de licencia ambiental de parte de la autoridades ambiental, actualmente ANLA, y

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

sujetarse a la reglamentación que a esos efectos expida el Ministerio de Medio Ambiente, según lo dispuesto en el párrafo 2° del artículo 204 de la Ley 1450 de 2011, que dispone que el Ministerio de Ambiente deberá señalar las actividades que ocasionan bajo impacto ambiental y que además, generan beneficio social, de manera tal que se pueden desarrollar en las áreas de reserva forestal, sin necesidad de efectuar la sustracción de las mismas. De ese modo, será del resorte de las autoridades ambientales, en sus respectivos ámbitos de competencia, adoptar las determinaciones sobre los usos permitidos en las áreas de reserva forestal protectora que no causen alteraciones significativas, y que resulten armónicos y compatibles con su preservación, para lo cual, en todo caso, deberán sujetarlos al otorgamiento previo de licencia ambiental...el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, y el cual se encuentra dirigido a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población...En síntesis, la Sala advierte que en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y 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 este orden de ideas, en la parte resolutive de esta providencia se ordenará al Distrito Capital elaborar un Plan de reubicación de asentamientos humanos, cuyo objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable. Este Plan deberá definir (i) las áreas que comportan riesgo no mitigable;(ii) los asentamientos humanos que pueden verse afectados; (iii) las medidas que se pueden adoptar para la reubicación; y (iv) el cronograma de actividades que se deberá seguir para el efecto”.

De la providencia se destaca, la problemática que se generó, a causa de una serie de asentamientos poblacionales que se ubicaron de forma irregular en una zona de reserva forestal y en la franja de adecuación, lo cual, creó, serías amenazas a los derechos colectivos por el alto riesgo de que ocurran deslizamientos y ruinas en la época invernal, situación erigida precisamente por sobreutilización del suelo, sin que se tuviera en cuenta previamente las medidas de seguridad y prevención de desastres, las cuales se verifican, mediante la expedición por la autoridad competente de las licencias de construcción, de manera que, la comunidad tenga un desarrollo urbano ordenado y con las garantías de protección a un ambiente sano que les proporcione a los habitantes una buena calidad de vida.

Palmariamente los asentamiento poblacionales irregulares, generalmente se someten a vivir en condiciones infrahumanas porque las construcciones causan alteraciones a la naturaleza que generan condiciones insalubres para vivir.

En efecto, el Consejo de Estado, determinó que es necesario que los interesados procedan a realizar el trámite correspondiente para el otorgamiento de las licencias ambientales, para que con ello puedan proseguir con el uso campesino que se le estaba dando al suelo ubicado en

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

un área de reserva forestal, siempre y cuando dichas actividades no causen alteraciones y/o la degradación del suelo, es decir, que se deduzca que dichas actividades son compatible con las finalidades de preservación.

Dentro de esta lógica, se precisa que el desarrollo de los sectores agropecuarios, industria y comercio, transporte, salud, vivienda, minero, agua potable y desarrollo urbano depende en gran parte de las políticas públicas relacionadas con el manejo sostenible del suelo y su conservación, junto con los aportes sociales y económicos de todos los actores que intervienen en el manejo del suelo, propendiendo hacia el bienestar y el interés general de la población.

7. La importancia constitucional de la ordenación del territorio y, en particular, de la reglamentación de los usos del suelo.

7.1. El territorio constituye el centro de la interacción humana. Allí se desarrollan, conviven y cruzan relaciones de diverso tipo y confluyen personas y entidades con objetivos o expectativas diferentes. Su ordenación constituye, en realidad, la definición sobre la manera en que las personas, el medio ambiente, el espacio y el Gobierno deben vincularse. En su regulación se encuentra comprometida no solo la protección de derechos individuales que hacen posible el desarrollo de los planes de vida de cada uno de los habitantes de la ciudad, sino también la realización de derechos e intereses colectivos como la protección de la cultura, el amparo del espacio público y la adecuada prestación de los servicios públicos. A esa regulación subyace entonces un inequívoco interés público que le confiere una importancia especial.

7.2. La relevancia de la planeación territorial se refleja con claridad en la Constitución, es así como el artículo 82 estrechamente relacionado con los propósitos del Estado Social de Derecho, prescribe que es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, prevaleciendo dicha destinación sobre el interés particular. A su vez, esa misma disposición establece que las entidades públicas participarán en la plusvalía que genere su acción urbanística. También atribuye a las autoridades públicas la competencia para regular la utilización del suelo y del espacio aéreo urbano en defensa del interés común.

El artículo 334 establece que al Estado le corresponde la dirección general de la economía, interviniendo por mandato de la ley, entre otras cosas, en el uso del suelo para racionalizar la economía y asegurar el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación de un ambiente sano. Esta habilitación al Estado se proyecta además (i) en la competencia del legislador para regular el uso del suelo y someter a condiciones especiales la enajenación de bienes inmuebles con el fin de proteger la identidad cultural de las comunidades nativas y preservar el ambiente y los recursos naturales del Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina (art. 310), (ii) en la atribución de los municipios para ordenar el desarrollo de su territorio (art. 311), (iii) en la función de los concejos municipales para reglamentar los usos del suelo,

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda y dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313), (iv) en la atribución exclusiva de los municipios para gravar la propiedad inmueble y en la autorización de otras entidades para establecer la contribución de valorización y (v) en la competencia de las autoridades indígenas para velar por la aplicación de las normas legales sobre usos del suelo de sus territorios (art. 330). Adicionalmente, la regulación orgánica contenida en la Ley 1454 de 2011 ha previsto que le corresponde a los municipios la formulación y adopción de los planes de ordenamiento del territorio y la reglamentación de los usos del suelo, en las áreas urbanas, de expansión y rurales, de acuerdo con las leyes (art. 330).

7.3. Los propósitos que persigue la ordenación de los territorios y el explícito reconocimiento constitucional de la obligación de las autoridades de intervenir en el uso del suelo a efectos de amparar el bien común, permite entonces concluir que la planeación urbana constituye una actividad de interés público o social que, en consecuencia, puede tener efectos en la titularidad y ejercicio de determinados derechos como el de propiedad. Ha señalado la jurisprudencia de este Tribunal que: “[l]a *planificación de las actividades que pueden realizarse en las distintas áreas de los municipios incide en todos los ámbitos: en la protección del ambiente sano* (...), *en el desarrollo industrial, económico, educativo y cultural de las entidades territoriales.*”<sup>41</sup>

7.4. Dada la significativa trascendencia de esta materia, el legislador ha adoptado estatutos que disciplinan el ordenamiento del territorio y que, en consecuencia, delimitan la competencia de los concejos municipales en su tarea de reglamentar los usos del suelo (arts. 311 y 313). En esa dirección, la Ley 388 de 1997 ha definido el ordenamiento del territorio como una **función pública** que tiene como propósitos (i) posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, su destinación al uso común, hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios, (ii) atender los procesos de cambio en los usos del suelo y adecuarlos 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, (iii) propender a el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades, los beneficios del desarrollo, la preservación del patrimonio cultural y natural (iv) y, a mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales. Al respecto, la Corte ha tenido la oportunidad de señalar:

“La función de ordenamiento del territorio comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural. Se

<sup>41</sup> Sentencia C-145/15 (M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

trata, ni más ni menos, de definir uno de los aspectos más trascendentales de la vida comunitaria como es su dimensión y proyección espacial. Pocas materias como esta involucra un mayor número de relaciones y articulaciones entre los miembros de la sociedad y su entorno cultural y natural; también, por esta misma razón, son innumerables y delicadas las tensiones que subyacen a su regulación y los extremos que deben ponderarse y resolverse justamente y equilibradamente.” (Subrayas no hacen parte del texto original)

En particular, este Tribunal ha reconocido la importancia del Plan de Ordenamiento Territorial al indicar que se trata “del instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal, entendido como el conjunto de directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas que debe adoptar cada municipio para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo.”<sup>42</sup> Afirmó también la Corte que dicho Plan “define a largo y mediano plazo un modelo de organización y racionalización del territorio municipal o distrital, según el caso, señalando las actividades que debe cumplir la respectiva entidad territorial con miras a distribuir y utilizar de manera ordenada y coordinada el área del municipio o distrito.”<sup>43</sup>

7.5. Una de las dimensiones más importantes de la acción urbanística, calificada como función pública, consiste en la intervención en los usos del suelo (art. 8, Ley 388 de 1997). En esa dirección, la referida ley establece que son normas urbanísticas estructurales aquellas que lo clasifican en *suelo urbano, suelo de expansión urbana, suelo rural, suelo suburbano y suelo de protección* (art. 15 n. 1.1) y normas urbanísticas generales las que permiten establecer *usos e intensidad de usos del suelo* (art. 15.2). Prevé la Ley que la modificación de los planes de ordenamiento territorial deberá tener en cuenta la dinámica de ajustes en usos o intensidad de los usos del suelo (art. 28.4) y que toda adquisición o expropiación de inmuebles en desarrollo de la Ley se efectuará de conformidad con los objetivos y usos del suelo establecidos en los planes de ordenamiento territorial (art. 60). Prevé también que el reglamento para definir los valores comerciales de los inmuebles deberá tomar en consideración, entre otras cosas, los usos del inmueble (art. 61) y que uno de los hechos generadores de la participación en la plusvalía es el establecimiento o modificación del régimen o la zonificación de usos del suelo (art. 74). Establece además que para adelantar obras de construcción, ampliación, modificación, adecuación, reforzamiento estructural, restauración, reconstrucción, cerramiento y demolición de edificaciones, y de urbanización, parcelación, loteo o subdivisión de predios localizados en terrenos urbanos, de expansión urbana y rurales, se requiere, de manera previa a su ejecución, la obtención de la licencia urbanística correspondiente (art. 99.1, modificado por el artículo 182 del decreto 019 de 2012). Igualmente prescribe que constituye una infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales y de servicios en contravención a las normas de los usos del suelo (art. 103). También la Ley 232 de 1995 ha previsto que es obligatorio para el ejercicio del comercio que los establecimientos abiertos al público cumplan con todas

<sup>42</sup> Sentencia C-051/01 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

<sup>43</sup> Sentencia C-051/01 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

las normas referentes a los usos del suelo.

7.6. En la planeación urbana el régimen de los usos del suelo ocupa entonces una posición central. Esa relevancia puesta de presente en varias disposiciones constitucionales y legales, hace posible concluir que en su definición se encuentra comprometido el interés público, social y comunitario. Esta conclusión supone que las regulaciones que en esta materia adoptan el legislador –con fundamento en el inciso primero del artículo 334 C.P.- y las entidades territoriales –con apoyo en el numeral 7º del artículo 313 C.P.- inciden en la comprensión del artículo 58 de la Constitución y en esa medida, como lo ha destacado la Corte **“la legislación urbana constituye una fuente legítima de relativización del contenido del derecho de propiedad sobre los inmuebles.”**<sup>44</sup>

Tal como se puede observar, en el caso sometido a examen, el demandante ha realizado afirmaciones relacionadas con la afectación de las zonas de protección de un canal artificial, las cuales carecen de protección y regulación legal.

Los canales son sistemas técnicos de drenaje de aguas superficiales.

#### **¿Qué es drenaje?**

Evacuación del agua superficial o subterránea, de una zona determinada, por gravedad o bombeo.

En la página [significados.com](http://significados.com) señala:

#### **Qué es Escorrentía:**

La escorrentía es una corriente de agua de lluvia que circula sobre la superficie de la tierra cuando rebasa un depósito natural o superficial. La escorrentía también se puede conocer como escurrimiento o aliviadero.

La escorrentía es una corriente de agua que se origina de las precipitaciones que, circula y se extiende sobre el suelo una vez que se ha superado la capacidad de evaporización y de infiltración de la misma.

---

<sup>44</sup> Sentencia T-422/93 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz).

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por tanto, la escorrentía que recorre el suelo y se expande libremente, es de suma importancia para el ser humano porque permite, principalmente, la recolección de agua.

De allí, que en las civilizaciones antiguas se construyeron drenajes de agua que fueron destinados para regar los cultivos, para el uso y consumo de las personas, generar energía o realizar diverso trabajos.

Además, la escorrentía es la que alimenta a los ríos, mares, océanos, embalses o cuencas. Asimismo, es la causante de la erosión de diversos terrenos.

Por lo tanto, no existe espacio público originado en ronda hidráulica de canales artificiales, por ausencia de regulación legal. Ello no significa que las autoridades, dentro de la órbita de su competencia, procedan a regularlo, respetando los derechos de dominio sobre las franjas que pudiesen resultar comprometidas.

### **2.5.3 El espacio público – Áreas de cesión pública – Áreas de cesión privadas – Sometimiento de los proyectos de construcción a las normas de urbanismo.**

Ahora bien, no se acredita tampoco la omisión de las autoridades demandadas en relación con la Urbanización Santa Rita, en tanto que se ha probado que desde el año 1993 se ha dispuesto la entrega de las áreas de cesión reclamadas en la presente demanda, lo que conduce a declarar que tampoco se ha probado la violación de este derecho colectivo.

La parte demandante reclama el cumplimiento de la Resolución 003 de 2003. La administración local, por el contrario determinar que la Resolución en sí misma, es la prueba del cumplimiento de las obligaciones de haber garantizado el recibo de las áreas de cesión.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

El propósito del accionante entonces es revisar títulos de propiedad, lo cual resulta ajeno a la acción popular en tanto que los mismos buscan la protección de derechos subjetivos, en forma contraria al espacio público, esto es la entrega de áreas de cesión de carácter público, que como se ha probado, fueron aceptadas por parte de la autoridad demandada.

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO  
SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO  
Bogotá, D.C., veintisiete (27) de enero de dos mil once (2011) Radicación  
número: 15001-23-31-000-2002-02582-01(AP) Actor: OLEGARIO SUAREZ  
VILLAREAL Demandado: MUNICIPIO DE TUNJA

Las cesiones gratuitas constituyen una contraprestación de los propietarios de inmuebles por la plusvalía que genera las diferentes actuaciones urbanísticas de los municipios. Se trata de bienes que se incorporan al patrimonio municipal, con ocasión de la actividad urbanística y que indudablemente contribuyen a la integración del espacio público.

Para la Sala es claro que las regulaciones urbanísticas cumplen una función social y ecológica, pues tienen como propósito la ordenación y planificación del desarrollo urbano y el crecimiento armónico de las ciudades,

De lo expuesto, se concluye: Las áreas gratuitas de cesión obligatoria por mandato de las leyes 9ª de 1989 y 388 de 1997 tienen la naturaleza de bien de uso público pues integran el espacio público comoquiera que están destinadas al uso común o colectivo.

(...)

No es dable a los Concejos municipales variar el destino de las áreas de cesión obligatoria gratuita, pues por mandato de la Constitución y de la ley, estas se reservan al uso común o colectivo.

Con fundamento en lo anterior se afirma que una cosa es la entrega y recibo de áreas de cesión obligatoria y otra la conflictividad derivada de áreas de cesión privada que forma parte del derecho subjetivo de propiedad, y que no tienen connotación de espacio público protegido a través de las acciones populares.

Con fundamento en lo anterior, está acreditado que no se ha probado la violación del espacio público.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

## Conclusión

Valoración de las pretensiones:

PRETENSIONES	POSICIÓN DE LA SALA:
<p>PRIMERO: Solicito se amparen los derechos colectivos a: (i) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; (ii) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público, (iii) La defensa del patrimonio público, (iv) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.</p>	<p>Se niega la pretensión en tanto que no se probó la violación de ninguno de los derechos colectivos invocados por la parte demandante.</p> <p>No hay prueba de violación del espacio público que deba ser protegido a través de la presente acción popular.</p> <p>No hay prueba de la violación del derecho colectivo al medio ambiente.</p> <p>Tampoco existe vulneración, pues no hay hechos ni pruebas, de la afectación del derecho colectivo al patrimonio público.</p> <p>Así las cosas, la pretensión principal deberán denegarse, por incumplimiento de la carga probatoria imputable a la parte demandante.</p>
<p>SEGUNDO: En consecuencia le solicito se ordene lo siguiente:</p>	<p>En tanto que no prosperan las pretensiones principales, las consecuenciales deben ser negadas, tal como se resume a continuación:</p>
<p>2.1. LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA· CAR restablecer en su totalidad la zona de ronda de río de la quebrada Miraflores sector Urbanización Santa Rita.</p>	<p>Se niegan pretensiones por falta de legitimación en la causa por pasiva</p>
<p>2.2 EL GRUPO CONSTRUCTOR INGENIEROS LTDA GPC INGENIEROS LTDA EN LIQUIDACION, a:</p>	<p>No obstante que el liquidador fue notificado al correo suministrado por el demandante, es lo cierto que no contestó la demanda, sin embargo</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Restablecer el área de ronda intervenida por urbanismo y construcción.</li> </ul>	<p>Se negara la pretensión por no haberse acreditado la existencia de una quebrada amparada por normas ambientales</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ordene entregar las áreas de cesión de la urbanización Santa Rita, correspondiente a zona de PISCINA, la ZONA COMERCIAL, la ZONA INSTITUCIONAL, los PARQUES, los PARQUEADEROS, y ZONAS VERDES con su respectiva adecuación al Municipio de Girardot.</li> </ul>	<p>Se niega la pretensión en tanto fue aceptado por el Municipio que el constructor hizo entrega de las áreas de cesión que forma parte integrante del espacio público.</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se ordene devolver a la comunidad del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot los lotes denominados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-</li> </ul>	<p>La controversia es entre particulares, razón por la cual la acción popular no es el medio eficaz para controvertir los títulos de dominio, lo cual le corresponde a la justicia privada.</p>

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PRETENSIONES	POSICIÓN DE LA SALA:
0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307 - 0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, los cuales se ubican donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde.	
2.3. AL MUNICIPIO DE GIRARDOT:	Se niegan las pretensiones de la demanda
<ul style="list-style-type: none"> <li>Exigir el restablecimiento de la franja de ronda de río según el acuerdo 16 CAR de 1998, numeral 3.2.</li> </ul>	No hay ronda de río que proteger
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar los trámites administrativos con el fin de exigirle a la autoridad ambiental CAR el inmediato restablecimiento de la ronda de río de acuerdo a la guía metodológica para la delimitación de zonas de ronda.</li> </ul>	No hay ronda de río que proteger
<ul style="list-style-type: none"> <li>Realizar los trámites administrativos, con el fin de ordenarle a la CONSTRUCTORA INGENIEROS LTDA GPC en liquidación, entregar las áreas de cesión correspondientes a ZONA DE PISCINA, ZONA COMERCIAL, ZONA INSTITUCIONAL, PARQUES, PARQUEADEROS, ZONAS VERDES, Y ZONA DE CONTROL AMBIENTAL de la urbanización Santa Rita.</li> </ul>	La constructora cumplió con la entrega de las áreas de cesión que forman parte del espacio público.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenarle abstenerse de expedir cualquier licencia de construcción o urbanismo sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6, 7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, los cuales se ubican donde funcionaría la zona comercial, la zona institucional, la zona verde de la urbanización Santa Rita.</li> </ul>	La controversia es de carácter privado y deberá ser sometida al juez ordinario, quien podrá adoptar las medidas cautelares correspondientes, pues no se discute espacio público, sino zonas de desarrollo urbanístico privado.
2.4. A LA OFICINA DE REGISTRO DE INSTRUMENTOS PUBLICOS:	Prospera excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva
<ul style="list-style-type: none"> <li>Ordenarle abstenerse de abrir nuevos folios de matrículas inmobiliarias sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526,307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican en área de ronda que es espacio público dela urbanización Santa Rita. Y, a su vez donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde de la urbanización Santa Rita</li> </ul>	Se niegan pretensiones

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PRETENSIONES	POSICIÓN DE LA SALA:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenarle no registrar ningún acto ni negocio jurídico sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526,307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican en área de ronda que es espacio público de la urbanización Santa Rita. Y, a su vez donde funcionaria la zona comercial, ta zona institucional y ta zona verde de la urbanización Santa Rita.</li> </ul>	Se niegan pretensiones
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Inscribir en los folios de matrículas inmobiliarias Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, la entrega de las áreas de cesión al Municipio de Girardot.</li> </ul>	Se niegan pretensiones
2.5. AL INSTITUTO GEOGRAFICO AGUSTIN CODAZZI.	Prospera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenarle abstenerse de abrir nuevas cédulas catastrales sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1,2,3,4,5,6,7,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales intervienen la ronda de río de la quebrada Miraflores que es espacio público de la urbanización Santa Rita.</li> </ul>	Se niegan pretensiones, pues no se puede suspender actividad registral, tratándose de negocios privados.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenarle abstenerse de abrir nuevas cédulas catastrales sobre los lotes identificados en los planos de la urbanización como lote 1 ,2,3,4,5,6, 7 ,8,9, e identificados con matrícula inmobiliaria Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530, y 307-14872 los cuales se ubican donde funcionaria la zona comercial, la zona institucional y la zona verde de la urbanización Santa Rita</li> </ul>	Se niegan pretensiones, pues no se puede suspender actividad registral, tratándose de negocios privados.
2.6. AL CONCEJO MUNICIPAL DE GIRARDOT.	Se niegan pretensiones de la demanda
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenarle abstenerse de modificar el uso del suelo en el sector del barrio Santa Rita del Municipio de Girardot por tener áreas dentro del área de ronda de la quebrada Miraflores la cual es espacio público.</li> </ul>	El uso del suelo es una potestad, y bien podrían, respetando derechos de los particulares, regular rondas de canales hidráulicos artificiales.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
 MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
 DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
 DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
 ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

PRETENSIONES	POSICIÓN DE LA SALA:
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenarle mantener la declaratoria de utilidad pública sobre los lotes identificados con matrículas inmobiliarias Nos. 307-0062522, 307-0062523, 307-0062524, 307-0062525, 307-0062526, 307-0062527, 307-0062528, 307-0062529, y 307-0062530.</li> </ul>	El uso del suelo es una potestad, y bien podrían, respetando derechos de los particulares, regular rondas de canales hidráulicos artificiales.

De lo expuesto la Sala concluye que no prosperan las pretensiones de la demanda, determinado que a partir de la inexistencia de un bien sujeto de protección.

### 3. Costas del proceso

Por no darse los supuestos previstos en el artículo 38<sup>45</sup> de la Ley 472 de 1998, se abstendrá de imponer costas a la parte demandante.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley

### RESUELVE:

**PRIMERO.- DECLÁRASE PROBADA** las excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por el IGAC, la Superintendencia de Notariado y Registro y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en consecuencia **DENIÉNGANSE** las pretensiones de la demanda formuladas en su contra.

**EXHORTO: EXHÓRTASE** al Juzgado Administrativo para que al momento de calificar la admisión de la demanda, a partir de los hechos de la misma se determine o no la necesidad de vincular autoridades del orden nacional, con el propósito de

<sup>45</sup> **ARTICULO 38. COSTAS.** El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar.

PROCESO No.: 25000234100020170189200  
MEDIO DE CONTROL: PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS  
DEMANDANTE: GILMA TAFUR LÓPEZ  
DEMANDADO: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA  
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

abstenerse de modificar la competencia por razón funcional. Como se ve, la controversia bien podría ser resuelta en sede judicial de instancia ante el Juzgado, pues desde la propia demanda se conoce que ninguno de los hechos puede ser imputado a las autoridades del orden nacional demandados.

**SEGUNDO.- DENIÉGANSE** las pretensiones de la demanda.

**TERCERO.- SIN CONDENA EN COSTAS** a la parte demandante.

**CUARTO.- REMÍTASE** copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

**QUINTO.-** Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHÍVESE** el expediente.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.

  
**FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**  
Magistrado

AUSENTE CON EXCUSA  
**CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO**  
Magistrada

  
**LUIS MANUEL LASSO LOZANO**  
Magistrado