

REPÚBLICA DE COLOMBIA



JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVÁ

Facatativá, seis (6) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

EXPEDIENTE: 252693333003-2023-00004-00
DEMANDANTE: JUAN CAMILO GARCÍA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE EL ROSAL
MEDIO DE CONTROL: NULIDAD SIMPLE
DECISIÓN: RESUELVE SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Cumplido el traslado de la solicitud de medida cautelar presentada por el señor Juan Camilo García, conforme a lo reglado en el artículo 223 del CPACA, procede el despacho a pronunciarse sobre el particular, tal como sigue:

I. ANTECEDENTES

1. El señor Luis Miguel Moreno López presentó demanda de nulidad simple contra el parágrafo primero del artículo 90 del Acuerdo 03 de 2021 proferido por el Concejo Municipal de El Rosal, *“Por el cual se adopta la modificación excepcional por norma urbanística del Esquema de Ordenamiento Territorial. Municipio de El Rosal (Cundinamarca)”*.
2. En escrito separado, el demandante solicitó como medida cautelar, la suspensión provisional de la norma acusada.
3. Mediante Autos de 19 de mayo de 2023 se admitió la demanda y se ordenó correr traslado de la medida cautelar por 5 días, termino dentro del cual la parte demandada guardó silencio.
4. Aunque la parte demandada no se pronunció expresamente contra la solicitud de medida cautelar, si contestó la demanda y allí enfatizó en que el Acuerdo 03 de 2011 corresponde a una modificación excepcional del EOT, adoptado mediante Acuerdo 013 de 2001 y posteriormente ajustado por el Acuerdo 05 de 2005.

En relación con el reproche realizado al Acuerdo 03 de 2011, señaló que no se está realizando una prohibición total de la actividad floricultora, sino su condicionamiento y regulación, en aras de realizar la recuperación morfológica y ecológica de las áreas, conforme la argumentación dada en el Documento Técnico de Soporte del Acuerdo 03 de 2011, en el que se señalan unas políticas ambientales que propenden por la recuperación y protección de los recursos naturales, así como la protección del interés general de la población. Aclaró que la norma acusada no está modificando los usos del suelo rural.

Por otro lado, argumentó que el municipio cuenta con pocas fuentes hídricas y existe un alto número de pozos profundos para la mayoría de las empresas floricultoras, por lo que no resulta viable continuar con la aprobación de explotación de pozos profundos que afectan la oferta hídrica del Municipio, poniendo en riesgo su disponibilidad para la población.

Citó las normas relacionadas con el ordenamiento territorial, así como las facultades de los municipios para revisar los respectivos planes y/o modificar normas urbanísticas. Además, trajo a colación la Sentencia 479 de 2014 del Consejo de Estado, donde se impartieron una serie de órdenes en aras de la recuperación de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá; entre ellas la Orden 458 que obliga a los entes territoriales, en el término de 12 meses, adoptar cada una de las medidas administrativas y económicas relacionadas con el incremento de operativos de control, muestreo y contra muestreo de la actividad industrial y agropecuaria de la cuenca hidrográfica del Río Bogotá.

II. CONSIDERACIONES

Para el caso que nos ocupa, la procedencia de la medida cautelar solicitada está sujeta a lo dispuesto en los artículos 229 a 231 que establecen:

LEY 1437 DE 2011

Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

(...)

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

La decisión sobre la medida cautelar no implica prejuzgamiento.

(...)

ARTÍCULO 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:

(...)

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

(...)

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

ARTÍCULO 231. Requisitos para decretar las medidas cautelares. Cuando se pretenda la nulidad de un acto administrativo, la suspensión provisional de sus efectos procederá por violación de las disposiciones invocadas en la demanda o en la solicitud que se realice en escrito separado, cuando tal violación surja del análisis del acto demandado y su confrontación con las normas superiores invocadas como violadas o del estudio de las pruebas allegadas con la solicitud. Cuando adicionalmente se pretenda el restablecimiento del derecho y la indemnización de perjuicios deberá probarse al menos sumariamente la existencia de los mismos.

En los demás casos, las medidas cautelares serán procedentes cuando concurren los siguientes requisitos:

1. Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.
2. Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados.
3. Que el demandante haya presentado los documentos, informaciones, argumentos y justificaciones que permitan concluir, mediante un juicio de ponderación de intereses, que resultaría más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla.
4. Que, adicionalmente, se cumpla una de las siguientes condiciones:
 - a) Que al no otorgarse la medida se cause un perjuicio irremediable,
 - o
 - b) Que existan serios motivos para considerar que de no otorgarse la medida los efectos de la sentencia serían nugatorios.

CASO CONCRETO

De acuerdo con el escrito de medida cautelar, el actor solicita que se ordene la suspensión provisional del párrafo primero del artículo 90 del Acuerdo 03 de 2021 proferido por el Concejo Municipal de El Rosal, "*Por el cual se adopta la modificación excepcional por norma urbanística del Esquema de Ordenamiento Territorial,*" del Municipio de El Rosal (Cundinamarca)", que establece:

ACUERDO No 03 DE 2011

POR EL CUAL SE ADOPTA LA MODIFICACIÓN EXCEPCIONAL POR NORMA URBANÍSTICA DEL ESQUEMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

(...)

ARTICULO 90. CONDICIONAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE CULTIVOS BAJO INVERNADERO

INDICES DE OCUPACION DEL PREDIO PARA CULTIVOS EXISTENTES

(...)

PARÁGRAFO 1. A partir de la aprobación del presente acuerdo se prohíbe en toda la jurisdicción del municipio de El Rosal el desarrollo de nuevos cultivos de flores y otros bajo invernadero. Y los cultivos existentes solo podrán ampliarse dentro de sus predios adquiridos antes de la sanción del presente Acuerdo, teniendo en cuenta los porcentajes establecidos por la CAR, hasta el límite catastral del predio dedicado al cultivo bajo cubierta a la fecha de sanción del presente acuerdo, una vez el municipio haya recibido a satisfacción los requisitos exigidos.

Como normas violadas, en la demanda se hizo alusión al artículo 313 de la Constitución Política y al artículo 15 la Ley 388 de 1997, pues a juicio del demandante el Concejo Municipal no se encuentra facultado para restringir en su totalidad una actividad económica, y, además, las modificaciones al POT pueden adelantarse respecto de normas urbanísticas estructurales y generales, más no sobre normas que tengan que ver con el componente rural del Plan. Añadió el demandante que el Plan de Ordenación y Manejo de la Cuenca Hidrográfica del Río Bogotá aprobado mediante Resolución No. 957 de 2 de abril de 2019 no limitó o restringió la actividad floricultora. También se acusó la violación de los artículos 13, 333 y 334 de la Constitución Política.

Así, las precitadas normas establecen:

ARTICULO 13. Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley, recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica.

El Estado promoverá las condiciones para que la igualdad sea real y efectiva y adoptará medidas en favor de grupos discriminados o marginados.

El Estado protegerá especialmente a aquellas personas que por su condición económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta y sancionará los abusos o maltratos que contra ellas se cometan.

ARTICULO 313. Corresponde a los concejos:

1. Reglamentar las funciones y la eficiente prestación de los servicios a cargo del municipio.

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.
3. Autorizar al alcalde para celebrar contratos y ejercer pro tempore precisas funciones de las que corresponden al Concejo.
4. Votar de conformidad con la Constitución y la ley los tributos y los gastos locales.
5. Dictar las normas orgánicas del presupuesto y expedir anualmente el presupuesto de rentas y gastos.
6. Determinar la estructura de la administración municipal y las funciones de sus dependencias; las escalas de remuneración correspondientes a las distintas categorías de empleos; crear, a iniciativa del alcalde, establecimientos públicos y empresas industriales o comerciales y autorizar la constitución de sociedades de economía mixta.
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.
8. Elegir Personero para el período que fije la ley y los demás funcionarios que ésta determine.
9. Dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.
10. Las demás que la Constitución y la ley le asignen.
11. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007 <El nuevo texto es el siguiente> En las capitales de los departamentos y los municipios con población mayor de veinticinco mil habitantes, citar y requerir a los secretarios del despacho del alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, este podrá proponer moción de censura. Los Secretarios deberán ser oídos en la sesión para la cual fueron citados, sin perjuicio de que el debate continúe en las sesiones posteriores por decisión del concejo. El debate no podrá extenderse a asuntos ajenos al cuestionario y deberá encabezar el orden del día de la sesión.
Los concejos de los demás municipios, podrán citar y requerir a los Secretarios del Despacho del Alcalde para que concurran a las sesiones. Las citaciones deberán hacerse con una anticipación no menor de cinco (5) días y formularse en cuestionario escrito. En caso de que los Secretarios no concurran, sin excusa aceptada por el Concejo Distrital o Municipal, cualquiera de sus miembros podrá proponer moción de observaciones que no conlleva al retiro del funcionario correspondiente. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la corporación.
12. Adicionado por el art. 6, Acto Legislativo 01 de 2007 <El nuevo texto es el siguiente> Proponer moción de censura respecto de los Secretarios del Despacho del Alcalde por asuntos relacionados con funciones propias del cargo o por desatención a los requerimientos y citaciones del Concejo Distrital o Municipal. La moción de censura deberá ser propuesta por la mitad más uno de los miembros que componen el Concejo Distrital o Municipal. La votación se hará entre el tercero y el décimo día siguientes a la terminación del debate, con audiencia pública del funcionario respectivo. Su aprobación requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros que integran la Corporación. Una vez aprobada, el funcionario

quedará separado de su cargo. Si fuere rechazada, no podrá presentarse otra sobre la misma materia a menos que la motiven hechos nuevos. La renuncia del funcionario respecto del cual se haya promovido moción de censura no obsta para que la misma sea aprobada conforme a lo previsto en este artículo.

ARTICULO 333. La actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. La libre competencia económica es un derecho de todos que supone responsabilidades.

La empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones. El Estado fortalecerá las organizaciones solidarias y estimulará el desarrollo empresarial.

El Estado, por mandato de la ley, impedirá que se obstruya o se restrinja la libertad económica y evitará o controlará cualquier abuso que personas o empresas hagan de su posición dominante en el mercado nacional.

La ley delimitará el alcance de la libertad económica cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación.

ARTICULO 334. Modificado por el art. 1, Acto Legislativo 003 de 2011, Desarrollado por la Ley 1695 de 2013. <El nuevo texto es el siguiente> La dirección general de la economía estará a cargo del Estado. Este intervendrá, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales, en el uso del suelo, en la producción, distribución, utilización y consumo de los bienes, y en los servicios públicos y privados, para racionalizar la economía con el fin de conseguir en el plano nacional y territorial, en un marco de sostenibilidad fiscal, 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. Dicho marco de sostenibilidad fiscal deberá fungir como instrumento para alcanzar de manera progresiva los objetivos del Estado Social de Derecho. En cualquier caso el gasto público social será prioritario.

El Estado, de manera especial, intervendrá para dar pleno empleo a los recursos humanos y asegurar, de manera progresiva, que todas las personas, en particular las de menores ingresos, tengan acceso efectivo al conjunto de los bienes y servicios básicos. También para promover la productividad y competitividad y el desarrollo armónico de las regiones.

La sostenibilidad fiscal debe orientar a las Ramas y Órganos del Poder Público, dentro de sus competencias, en un marco de colaboración armónica.

El Procurador General de la Nación o uno de los Ministros del Gobierno, una vez proferida la sentencia por cualquiera de las máximas corporaciones judiciales, podrán solicitar la apertura de un Incidente de Impacto Fiscal, cuyo trámite será obligatorio. Se oirán las explicaciones de los proponentes sobre las consecuencias de la sentencia en las finanzas públicas, así como el plan concreto para su

cumplimiento y se decidirá si procede modular, modificar o diferir los efectos de la misma, con el objeto de evitar alteraciones serias de la sostenibilidad fiscal. En ningún caso se afectará el núcleo esencial de los derechos fundamentales.

Parágrafo. Al interpretar el presente artículo, bajo ninguna circunstancia, autoridad alguna de naturaleza administrativa, legislativa o judicial, podrá invocar la sostenibilidad fiscal para menoscabar Los derechos fundamentales, restringir su alcance o negar su protección efectiva.

De acuerdo con la redacción del parágrafo primero del artículo 90 del Acuerdo 03 de 2021, el despacho observa que allí se está limitando el desarrollo de nuevos cultivos de flores y otros bajo invernadero, además de regular la ampliación de los cultivos existentes. Es decir, no se está realizando una limitación total, como lo indica el demandante, de la actividad floricultora, sino limitando la ampliación de dicha actividad.

En tal sentido, *a priori*, no se observa una contradicción flagrante con los artículos 13, 313, 333 y 334 constitucionales, ni con el artículo 15 la Ley 388 de 1997.

En primer lugar, porque la norma es de carácter general, aplica para todos los cultivos nuevos, sin distinción alguna; es decir, no está direccionada a perjudicar a una empresa en concreto o que ya está en funcionamiento, sino a establecer una política general para un sector económico en específico. Es decir, aunque dicha norma no se ocupó de otros sectores como la minería, ganadería o agricultura, ello no viola el principio de igualdad, pues las consideraciones ambientales y técnicas frente a cada una de estos sectores es diferentes, por lo que no es exigible que la regulación sea idéntica.

En segundo lugar, porque el Concejo Municipal actuó con la competencia que la ley le ha fijado para su ordenamiento territorial. A la luz del artículo 3 de la Ley 136 de 1994 y el artículo 29 de la Ley 1454 de 2011, los municipios tienen la función de formular y adoptar los planes de desarrollo municipal, que de acuerdo con el artículo 9 de la Ley 388 de 1997, es el instrumento básico para desarrollar el proceso de ordenamiento del territorio municipal. Este corresponde al 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. Los artículos 11 a 14 definen los componentes del POT, esto es: i) el componente general, constituido por los objetivos estrategias, objetivos y contenidos estructurales a largo plazo, ii) el componente urbano, constituido por las políticas, acciones, programas y normas para encauzar y administrar el desarrollo físico urbano, y iii) el componente rural, correspondiente a las políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar la adecuada interacción entre los asentamientos rurales y la cabecera municipal, así como la conveniente utilización del suelo.

En el caso que nos ocupa, la modificación realizada por el acto acusado se refiere al “*condicionamiento para el desarrollo de cultivos bajo*

invernadero", en toda la jurisdicción del municipio; es decir no se refiere a la modificación de los suelos de uso rural.

De ese modo, se reitera que, en principio, no se observa una contradicción con los citados artículos constitucionales, pues en desarrollo de su planeación territorial, el municipio tomó una decisión que está precedida de un Documento Técnico de Soporte que justificó su adopción. (Archivo: "14AnexosMunicipal.pdf", págs. 230 a 309)

En el extenso documento se hizo alusión a los fundamentos jurídicos que soportaban la necesidad de revisión y ajuste del POT, así como los fundamentos técnicos, entre los cuales se enfatizó en la "Recuperación del sistema hídrico", entre otros; determinando una serie de políticas y estrategias en materia ambiental.

Por lo expuesto, no se observa que el acto sea fruto de actuar caprichoso, sino que obedece a una motivación del municipio, en aras de adoptar una política ambiental determinada. En la decisión de fondo será necesario ahondar en el tema, para ver más a detalle y con base en el material probatorio, si efectivamente tal condicionamiento riñe con las normas aludidas, las cuales como ya se dijo, propenden por la libertad económica, pero dentro de los límites del bien común. Lo anterior para subrayar que esta decisión no constituye prejuzgamiento.

En consecuencia, se negará la medida cautelar solicitada, por cuánto no se advierte de entrada, los presupuestos del artículo 231 del CPACA.

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito Judicial de Facatativá,

III. RESUELVE:

PRIMERO: NEGAR la medida cautelar solicitada por el actor, conforme a la parte motiva.

SEGUNDO: En firme esta providencia, ingrese al despacho para continuar el trámite correspondiente.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,

**PAOLA ANDREA BEJARANO ERAZO
JUEZ**

OARV

<p>REPÚBLICA DE COLOMBIA RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO JUZGADO TERCERO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO JUDICIAL DE FACATATIVA NOTIFICACIÓN POR ESTADO</p> <p>El anterior auto fue notificado a las partes por Estado No. <u>04</u> de fecha: 7 de febrero de 2024 a las 8:00 a.m. En constancia firma,</p> <p>_____ MERCY CAROLINA CASAS GARZÓN SECRETARIA</p>

Firmado Por:
Paola Andrea Bejarano Erazo
Juez Circuito
Dirección Ejecutiva De Administración Judicial
División De Sistemas De Ingeniería
Bogotá, D.C. - Bogotá D.C.,

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

Código de verificación: **ef854d789e3f9c1d567c8b5986f1b34e2c5c49fb4d53eff53bc08f886c21ee48**

Documento generado en 06/02/2024 08:24:20 AM

Descargue el archivo y valide éste documento electrónico en la siguiente URL:
<https://procesojudicial.ramajudicial.gov.co/FirmaElectronica>