

18

REPÚBLICA DE COLOMBIA



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL META

ACTA DE AUDIENCIA CON FALLO
Artículo 327 Ley 1564 de 2012¹

SALA DE DECISIÓN No. 2

ASUNTO: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE: WILLIAM ANCIZAR ROMERO SANDOVAL
DEMANDADO: MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO y OTROS.
EXPEDIENTE: 50001 - 33 - 31 - 005 - 2009 - 00249 - 03
TEMA: PROTECCIÓN DEL ÁREA FORESTAL PROTECTORA

MAGISTRADO PONENTE: LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO

En Villavicencio, a los veintisiete (27) días del mes de mayo de dos mil quince (2015), siendo las diez y treinta de la mañana (10:30 p.m.) fecha y hora señaladas previamente para llevar a cabo la Audiencia de Sustentación y Fallo en el presente asunto (fol.12 cuaderno de segunda instancia), el Tribunal Administrativo del Meta bajo la dirección del Magistrado ponente y con la presencia de los Honorables Magistrados HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO y TERESA HERRERA ANDRADE, integrantes de la Sala de Decisión No. 2, se constituyeron en audiencia pública y con el fin indicado la declaran abierta.

1. INTERVINIENTES:

Parte Demandada:

Universidad Santo Tomás: MÓNICA LILIANA AVELLANEDA BARRERTO con C.C. No. 40.328.630 T.P. 150.310.

Se deja constancia de la inasistencia del actor popular, el Ministerio Público y los apoderados del Municipio de Villavicencio y Cormacarena.

¹ Aplicable por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, mediante auto de Sala Plena de la Sección Tercera del Consejo de Estado del 25 de junio de 2014, radicado No. 49299, M.P. Enrique Gil Botero, se determinó la entrada en vigencia del C.G.P. para la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, a partir del 1 de enero de 2014, esto en aplicación del principio de efecto útil de las normas.

2. SUSTENTACIÓN DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN

En razón a lo señalado en el artículo 322 del CGP aplicable por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, se le concede la palabra a la apoderada judicial de la Universidad Santo Tomás y al actor popular, para que sustenten sus recursos de apelación impetrados. La apoderada de la Universidad Santo Tomás, señala que previo a exponer los motivos de inconformidad de la sentencia, reitera las causales de nulidad que alegó en el recurso, siendo la primera la falta de competencia del Juez Tercero Administrativo de Villavicencio que configura la causal No. 2 del artículo 140 del C. de P.C., la segunda nulidad es por violación al debido proceso, porque si bien se corrió el traslado del informe técnico, no se permitió la complementación de dicho informe, lo cual no permitió ejercer el derecho de defensa y contradicción. De manera subsidiaria dice que señala las causales de inconformidad frente al fallo, dice que este es ambiguo, si bien es cierto el Juez de primera instancia manifestó tener suficiente material probatorio para proferir sentencia, pero esto no es cierto si se observa que la decisión es ambigua, ante la falta de claridad de la orden dada, por lo que solicita se revoque la sentencia de primera instancia, y en su lugar se le ordene al Juez de primera instancia acceder a la solicitud de complementación del concepto y las pruebas a que haya lugar.

De manera subsidiaria, la apoderada de la universidad solicita a la Sala que en caso de confirmar la sentencia de primera instancia, se amplíe el plazo para el desmonte de su sede, teniendo en cuenta el derecho a la educación de los estudiantes que reciben clases en dicha sede.

Se deja constancia que no se encuentra presente el Actor Popular, pero que el recurso de apelación por el interpuesto, está debidamente sustentado y por lo mismo será objeto de estudio.

El Magistrado ponente precisa que los argumentos expuestos por la apoderada de la universidad, son los mismos expuestos en el recurso de apelación, siendo el único nuevo el que refiere sobre el derecho a la educación.

Previo a resolver el fondo del asunto, la Sala se ocupa de resolver el recurso de queja y la nulidad propuesta en el recurso de apelación por la Universidad Santo Tomás, teniendo en cuenta que si prospera alguno de ellos, no habría lugar a proferir decisión de segunda instancia.

3. NULIDAD POR FALTA DE COMPETENCIA DEL JUEZ TERCERO ADMINISTRATIVO DE VILLAVICENCIO

Sustento de la Nulidad:

19

Afirma que la nulidad de la sentencia se configura en el numeral 2 del artículo 140 del C. de P.C., ya que el Juez Tercero Administrativo de Villavicencio carecía de competencia para proferir la decisión, en razón a que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PSAA12-9445 del 12 de mayo de 2012 incorporó al mencionado despacho al sistema de la oralidad, por lo mismo sólo podía conocer de acciones interpuestas con posterioridad al 2 de julio de 2012, entonces, la presente acción popular debió remitirse por competencia a los Juzgados Administrativos escriturales, pero esto no ocurrió.

Para Resolver se Considera:

Debe decirse que la nulidad propuesta por la universidad demandada no tiene vocación de prosperidad por lo siguiente:

El Acuerdo No. PSAA12-9445 del 22 de mayo de 2012 expedido por el Consejo Superior de la Judicatura, por medio del cual se adoptan medidas tendientes a implementar el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo relacionadas con la individualización de los despachos judiciales que se incorporarán al sistema oral en el Distrito Judicial Administrativo del Meta, en el artículo 1 parágrafo 3 individualizó los Juzgados Administrativos que ingresarían al sistema oral en el Circuito Judicial de Villavicencio, entre los que se encuentran, los Juzgados segundo, cuarto, quinto sexto y séptimo.

Por su parte, el Acuerdo No. PSAA13-9932 del 14 de junio de 2013 expedido por la misma Corporación, y por medio del cual se incorporaron al sistema oral Juzgados Administrativos a nivel nacional, en su artículo 7 señala que se incorporan a partir del 17 de junio de 2013 los Juzgados 1 y 3 Administrativos de Villavicencio al sistema oral, y el parágrafo 3 ibídem, dispuso:

“Las acciones populares, de grupo y constitucionales, no serán objeto de redistribución. En consecuencia seguirán a cargo de los despachos que vienen conociendo de los mismos hasta su culminación”. (Resaltado fuera del texto).

Observados los anteriores acuerdos, se advierte que los argumentos expuestos como causal de nulidad carecen de veracidad, pues no fue el Acuerdo No. PSAA12-9445 del 22 de mayo de 2012 por medio del cual se dispuso incorporar al Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio a la oralidad, sino mediante del Acuerdo No. PSAA13-9932 del 14 de junio de 2013, ordenando de manera precisa, que las acciones populares no serían objeto de redistribución, sino que estas seguirían a cargo de los despachos que venían conociendo de las mismas hasta su culminación.

Entonces, la nulidad por falta de competencia propuesta por la Universidad Santo Tomás, no prospera.

4. RECURSO DE QUEJA

La Sala es competente para resolver en esta etapa procesal, el recurso de queja interpuesto por la Universidad Santo Tomás contra el auto del 2 de abril de 2014 por medio del cual se negó por improcedente el recurso de apelación contra el auto del 2 de abril de 2014 (fol. 410-411), teniendo en cuenta el numeral 3 inciso sexto del artículo 323 del CGP, que dispone:

- 3 “En caso de apelación de la sentencia, el superior decidirá en ésta todas las apelaciones contra autos que estuvieren pendientes, cuando fuere posible.”

Antecedentes del Recurso

El 22 de enero de 2014 Cormacarena, allegó el Concepto Técnico No. PM. GPO.1.3.44.14. realizado en la Universidad Santo Tomás sede Loma Linda, por lo que mediante auto del 6 de febrero de 2014, se puso en conocimiento de las partes por el término de 3 días, durante los cuales se podía pedir su complementación o aclaración (fol.343), por lo que la Universidad Santo Tomás, solicitó en escritos separados, la práctica de pruebas y complementación del anterior Informe Técnico rendido por Cormacarena (fol.344-346).

Mediante providencia del 20 de febrero de 2014, el Juzgado declaró improcedente la solicitud por considerar que el asunto no se hallaba en la etapa procesal para solicitar pruebas y que con la petición de complementación del dictamen se pretendía incluir puntos nuevos que no estuvieron relacionados con el objeto para el cual fue ordenado el Informe Técnico (fol.371).

Contra esa decisión, la apoderada de la Universidad Santo Tomás interpuso el recurso de Reposición y en subsidio Apelación, y el Juzgado mediante auto del 2 de abril de 2014, negó el primero de ellos y rechazo por improcedente el segundo (fol.410-411).

Contra dicho auto, la universidad accionada interpuso recurso de reposición, argumentando que la apelación es procedente, de conformidad con lo establecido en el artículo 351 del C.P.C., por tratarse de un auto que niega la práctica de pruebas, que fue presentado en forma legal y oportuna; subsidiariamente solicitó que se expidiera copia de la providencia recurrida y de las demás piezas conducentes, con el fin de interponer el recurso de queja (fol.413-415).

Mediante providencia del 29 de abril del 2014, el Juzgado negó el recurso de reposición instaurado contra la providencia del 2 de abril que rechazó el recurso de apelación por improcedente y ordenó la expedición de las piezas procesales pertinentes (fol.418-419).

Sustento del Recurso

Señala la Universidad Santo Tomás que interpone el recurso de queja con el objeto que se ordene darle el trámite correspondiente al recurso de apelación interpuesto contra el auto del 20 de febrero de 2014, en consideración a que si bien es cierto, el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, señala que el recurso de apelación procede contra la sentencia, no menos cierto es que el artículo 5 de la misma ley, al señalar los principios sobre los cuales ha de basarse el procedimiento para las acciones populares, señala que al trámite de dichas acciones se aplicaran también los principios generales del C. de P.C., cuando estos no se contrapongan a la naturaleza de dichas acciones; entonces el artículo 351-3 del C. de P.C. señala que son apelables los autos que nieguen el decreto o práctica de una prueba, por lo mismo, con fundamento en esta norma, es procedente conceder la apelación del mencionado auto.

Para Resolver se Considera

La Ley 472 de 1998, en el capítulo X correspondiente a los recursos procedentes, consagró lo siguiente:

“Artículo 36 - Recurso de reposición. Contra los autos dictados durante el trámite de la acción popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 37 - Recurso de Apelación. El recurso de apelación procederá contra la sentencia que se dicte en primera instancia, en la forma y oportunidad señalada en el Código de Procedimiento Civil, y deberá ser resuelto dentro de los 20 días siguientes contados a partir de la radicación del expediente en la secretaría del tribunal competente”

Teniendo en cuenta el precepto anterior, por regla general, contra las decisiones que adopte el juez durante el trámite de las acciones populares, las partes cuentan, únicamente, con el recurso de reposición cuya interposición debe hacerse conforme lo establece el Código de Procedimiento Civil hoy CGP, y contra la sentencia dictada en primera instancia resulta procedente exclusivamente el recurso de apelación.

El Consejo de Estado en auto del 22 de abril de 2010, M.P. María Claudia Rojas Lasso, Rad. 73001-23-31-000-2006-00400-01, al reiterar la posición

jurisprudencial de esa Corporación respecto de las providencias susceptibles de recurso de apelación en las acciones populares, señaló que sólo son plausibles de dicho recurso aquellas que pongan fin al proceso, que son: el auto que rechaza la demanda, el que decreta las medidas previas y la sentencia, bien sea mediante pacto de cumplimiento o por sentencia de primera instancia.

“Sin embargo, efectuado un análisis más detallado la Sala encuentra necesario rectificar tal posición jurisprudencial, en virtud de las siguientes consideraciones:

2. El artículo 36 de la Ley 472 de 1998, establece que contra los autos dictados durante el trámite de las acciones populares procede el recurso de reposición, el cual deberá interponerse de acuerdo al Código de Procedimiento Civil. Esta disposición se ha interpretado entendiendo que frente a los autos dictados dentro del trámite de este proceso, sólo procede el recurso de reposición, por lo que éstos no son objeto del recurso de apelación.

Por su parte, los artículos 26 y 37 *idem* establecen de forma expresa y a modo exhaustivo las providencias que son susceptibles del recurso de apelación, siendo éstas la que decreta las medidas previas y la sentencia de primera instancia. No obstante, el Consejo de Estado al interpretar sistemáticamente la Ley 472 de 1998 concluyó que el auto que ordena el rechazo de la demanda es susceptible del recurso de alzada, puesto que la naturaleza jurídica de este auto no es igual a la de los enunciados en el mencionado artículo 36, aquellos que se dictan dentro del trámite regular de las acciones populares, pues por contraste enerva la posibilidad de trabar el litigio².

Concluye la Sala que las únicas providencias que en el trámite de la acción popular son susceptibles del recurso de apelación son: la que rechaza la demanda, la que decreta medidas previas, la que aprueba el pacto de cumplimiento, la sentencia de primera instancia, y cualquier otra que finalice el proceso de la acción popular.”

En razón a lo anterior, la Sala confirma el auto del 2 de abril de 2014 que rechazó por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 20 de febrero de 2014 y por lo mismo se niega la solicitud de nulidad respecto de la violación al debido proceso.

Entonces, al no haber prosperado la nulidad propuesta y haberse confirmado el auto del 2 de abril de 2014 que rechazo por improcedente el recurso de apelación interpuesto contra el auto del 20 de febrero de 2014,

² Ver entre otras, la providencia de la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de 21 de enero de 2003, Expediente 2002-02188 (U- AP 752) C.P: María Elena Giraldo Gómez y las providencias de 19 de junio de 2008, Expediente 2006-00355, C.P. Martha Sofía Sanz Tobón; 26 de abril de 2007, Expediente 2005 00504, C.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta y 15 de marzo de 2006, Expediente 2004-01209, C.P: Ramiro Saavedra Becerra.

- Que se ordene a los responsables a resarcir todo el daño ambiental, urbanístico, social y económico generado al construir sin licencias la Universidad Santo Tomás.
- Se fije el incentivo al actor popular, estipulado en los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.
- Se conforme el comité de verificación y cumplimiento de lo resuelto en la sentencia.

7.2.2. HECHOS

- Afirma el actor popular que la sede de la Universidad Santo Tomás en Villavicencio, fue construida sin ningún tipo de licencia urbanística ni ambiental, en suelo rural con riesgo de deslizamiento, lo cual involucra y compromete derechos los colectivos, señalados en los literales b, e, d, l, c y m de la Ley 472 de 1998.
- Señala que el plan parcial sobre el cual se apoya la universidad fue aprobado por Planeación Municipal mediante Resolución N° 081 del 11 de mayo del 2007, sin surtir el trámite señalado en el artículo 27-5 de la Ley 388 de 1997, que es su adopción mediante decreto por parte del alcalde municipal.
- Manifiesta que al adoptarse el Plan Parcial mediante decreto por parte de la autoridad municipal, se causa y liquida la plusvalía por aprovechamiento del suelo, según lo establece el artículo 74-2 de la Ley 388 de 1997, y ante su ausencia se deja de percibir este gravamen a favor del municipio.
- Comenta que al momento de expedirse la licencia de urbanismo y construcción por la Curaduría, se obliga a la Universidad Santo Tomás al pago de impuestos al municipio, delineación urbana, generación de vías locales para accesos y salidas desde y hacia la universidad, construcción de obras de estabilización de suelos, la seguridad de las edificaciones y la construcción del puente peatonal establecido en el plan parcial.
- Considera que tanto el Municipio y Cormacarena como autoridades ambientales, omitieron el ejercicio de sus funciones de inspección, vigilancia y control, al permitir que un particular vulnerara los derechos colectivos, realizando obras de construcción sin las licencias requeridas.

7.2.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

El fundamento de derecho anunciado en la demanda hace referencia al artículo 88 Constitucional y a los literales b, c, d, e, l y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

7.2.4. TRÁMITE

Este proceso fue fallado en primera instancia por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, instancia que declaró vulnerados los derechos colectivos enunciados en los literales c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, consistentes en 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; 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, por parte de la Universidad Santo Tomás.

7.2.5 POSICIÓN DE LAS PERSONAS DEMANDADAS

Municipio de Villavicencio

En la contestación de la demanda, se opone a las pretensiones de la misma respecto del municipio y señala que la Universidad Santo Tomás se encuentra localizada en la margen derecha de la vía que conduce de Villavicencio al Municipio de Acacias, en zona de expansión urbana y que es cierto que dicha construcción no cuenta con las respectivas licencias urbanística y ambiental, por lo que la Secretaría de Control Físico inició los trámites e investigaciones pertinentes para salvaguardar el patrimonio público.

Igualmente manifiesta que el plan parcial es un prerequisite para la obtención de las licencias de urbanismo y construcción, en el caso la mencionada universidad lo realizó, pero este no se adoptó por decreto por parte del alcalde, por lo mismo no se ha liquidado la plusvalía, empero dicha situación no genera la vulneración de derechos colectivos.

Finalmente, señala que el Municipio de Villavicencio ha sido diligente y vigilante, para que la Universidad Santo Tomás cumpla con sus obligaciones frente a la normatividad urbanística ambiental, por lo que no ha otorgado permiso alguno para la construcción.

Propone como excepciones, i) carencia de culpa o responsabilidad del Municipio de Villavicencio; ii) culpa exclusiva de un tercero y iii) Buena fe por parte del Municipio.

la Sala entra a tomar la decisión de segunda instancia, en el asunto de la referencia. **Se notifican en estrados las tres decisiones anteriormente resueltas.**

5. SANEAMIENTO:

Auto Interlocutorio No. 0301

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 132 del CGP y 207 del CPACA aplicables por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, la Sala deja constancia que revisado el expediente no encuentra causal alguna de nulidad que invalide lo actuado.

ANTECEDENTES DEL PROCESO		
Actuación Procesal	Providencia y/o constancia Secretarial	Fol.
Sentencia de Primera Instancia, proferida con competencia del Juez Tercero Administrativo de Villavicencio.	5 de junio de 2014.	424
Acta de reparto para conocimiento en segunda instancia.	11 de julio de 2014	2 C. Segunda Instancia
Auto admite recurso de apelación	5 de diciembre de 2014	4 C. Segunda Instancia
La anterior providencia fue notificada por estado 00-154 del 9 de diciembre de 2014, al accionante y accionados, y de manera personal al Ministerio Público, el 10 de diciembre de 2014 y 19 de enero de 2015.		4-6 C. Segunda Instancia
Mediante auto No. 0184 se convocó para audiencia de sustentación y fallo, notificado en estado No. 000055 del 29 de abril de 2015.	28 de abril de 2015	12 C. Segunda Instancia

Acto seguido, se concede el uso de la palabra a la apoderada de la universidad, para que informe si observan la presencia de vicios que generen nulidad procesal, o que amerite el saneamiento para evitar una decisión inhibitoria, manifestando que no tiene objeción alguna. **Se notifica en estrados.**

Por lo consiguiente se surte esta etapa y se continúa el trámite.

6. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

En razón a lo señalado en el numeral 5º del artículo 327 del CGP aplicable por remisión del artículo 37 de la Ley 472 de 1998, se le concede la palabra a la apoderada de la Universidad Santo Tomás para que presente sus alegaciones finales en esta instancia. En este estado de la diligencia el Magistrado ponente señala que en esta instancia el Tribunal tendrá la ayuda de google ear, con el propósito de tener claridad sobre la ubicación del perdió en el cual se encuentra la universidad.

La apoderada de la Universidad dice que reitera los planteamientos anteriormente expuestos en la sustentación del recurso.

En este estado de la diligencia, el Tribunal hace un receso con el propósito de analizar los argumentos presentados por cada una de las partes, retomando nuevamente la audiencia a la 2:30 p.m. de este mismo día.

Siendo las 2:30 p.m. los Magistrados integrantes de la Sala de Decisión No. 2, retoman la audiencia, dejando constancia que se encuentra presente la apoderada de la Universidad Santo Tomás.

7. SENTENCIA.

Procede la Sala a resolver los recursos de apelación presentados por el Actor Popular y la Universidad Santo Tomás, contra la sentencia de primera instancia proferida por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio el 5 de junio de 2014, que declaró vulnerados los derechos colectivos enunciados en los literales c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

7.1. Competencia

El Tribunal es competente para conocer en segunda instancia de la impugnación presentada por el actor popular y la Universidad Santo Tomás, contra el fallo de primera instancia proferido por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, de acuerdo con lo previsto por los artículos 15 y 16 de la Ley 472 de 1998 y el 153 del CPACA.

7.2. Antecedentes

7.2.1. Pretensiones

- Que se ordene la protección de los derechos colectivos, consagrados en el artículo 4 literales b, c, d, e, l y m de la Ley 472 de 1998.

Cormacarena:

Igualmente se opone a la prosperidad de las pretensiones respecto de esa corporación, al afirmar que Cormacarena no es la autoridad competente para la expedición de las licencias de construcción y urbanismo, así como tampoco para la expedición de planes parciales; señalando que Cormacarena es una Corporación autónoma Regional y de Desarrollo Sostenible que no le es dado inmiscuirse en los asuntos de orden local relacionados con la prestación del servicio público de urbanismo, el cual está radicado por la Constitución y la ley a los municipios, distritos y áreas metropolitanas.

Propone como excepciones, i) falta de legitimación en la causa por pasiva, respecto de los hechos relacionados con los temas de plusvalía, licencias de construcción y urbanismo, planes parciales y construcción de áreas susceptibles de riesgo por deslizamiento; ii) falta de legitimación en la causa por pasiva en el manejo del uso del suelo local; iii) Cormacarena no ha violado o amenazado los derechos colectivos invocados y iv) innominada.

Universidad Santo Tomás:

Dice que la sede de esa universidad en la ciudad de Villavicencio, se encuentra ubicada en la Vereda Montecarlo – Campus Lomalinda, en la vía que de Villavicencio conduce a Acacias, que dicho terreno se encuentra catalogado como Suelo de Expansión Urbana, según el Acuerdo 021 de 2002, donde se declara que el predio posee un sector en suelo rural, el cual debe permanecer como tal, lo cual ha sido acatado por la universidad.

Que mediante Circular 009 del 14 de agosto de 2006 expedida por Planeación Municipal, se señaló que la porción del predio que se encuentra en zona de expansión urbana, sólo puede incorporarse al perímetro urbano mediante plan parcial, según lo estipulado en el Decreto 2181 de 2006, plan parcial que fue tramitado y aprobado mediante Resolución No. 81 del 11 de mayo de 2006.

Manifiesta que respecto de las licencias de construcción y urbanismo, desde noviembre de 2006 iniciaron los trámites ante la Curaduría Urbana Segunda de Villavicencio, pero no fue posible continuarlo, debido a que la Oficina Jurídica del Municipio no aprobó el proyecto de decreto por medio del cual se adoptaba el plan parcial.

Finalmente, dice que teniendo en cuenta que esa institución educativa tiene el deber de garantizar el derecho a la educación y debido al estancamiento de la licencia de construcción, la Universidad Santo Tomás

construyó aulas temporales o provisionales en el campus universitario Lomalinda, con un sistema RBS en vacío con estructura metálica, por estar concebida para utilización temporal que son desmontables y reutilizables.

7.2.6. DECISIÓN DE PRIMERA INSTANCIA.

El Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio en sentencia del 5 de junio de 2014, consideró que en el caso concreto se encuentra probada la vulneración de los derechos colectivos enunciados en los literales c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, por parte de la Universidad Santo Tomás debido a que procedió a la construcción de sus unidades educativas sin la licencia urbanística ni ambiental necesarias para llevar a cabo este tipo de procedimientos, ya que incumplió con el trámite señalado en la Ley 388 de 1997 desconociendo de manera injustificada las consideraciones que se tuvieron al respecto, y que obran en el Plan Parcial de Desarrollo, iniciándose las obras sin que el mismo fuera aprobado mediante decreto.

También, señaló el a-quo que se evidenció la falta de acatamiento de las recomendaciones realizadas por Cormacarena, en el sentido de respetar la conservación del suelo rural, que no podía ser urbanizado, generando la afectación del equilibrio ecológico y de otras zonas de conservación ambiental.

El Juez dejó constancia, que las consideraciones adoptadas por la autoridad ambiental en el Concepto Técnico No. PE.G.P. 1.3.44.10.080 del 5 de abril de 2010 que no fue debidamente incorporado al expediente, no varían frente a las acogidas en el nuevo concepto técnico No. PM.GPO.1.3.44.14. del 13 de enero de 2014, ya que este último concluye, al igual que el inicial, que las construcciones adelantadas en la zona Lomalinda de la universidad, se encuentran ubicadas en zona de suelo rural en un 100%, espacio que no podía ser urbanizado por su condición.

Consideró que no existía responsabilidad de Cormacarena ni del Municipio de Villavicencio frente a las actuaciones que dieron origen a la presente acción, ya que las mismas mostraron diligencia frente a los hechos puestos en discusión, esto con las investigaciones adelantadas, lo que se probó con las pruebas allegadas al expediente.

Finalmente, se negó la pretensión del incentivo económico al actor popular, de conformidad con lo señalado en la Ley 1425 de 2010 que derogó los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998.

7.2.7. LA APELACIÓN.

El Actor Popular:

Solicita se adicione al fallo de primera instancia la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; así como también ordenar la recuperación de las áreas afectadas a través de plantación de árboles nativos a partir del cumplimiento de la orden de demolición; ordenar al Municipio de Villavicencio y a Cormacarena, adoptar las medidas necesarias para la restitución de la Reserva Forestal Protectora del Sector Lomalinda; conformar el comité de verificación del cumplimiento del fallo y finalmente concederle el incentivo económico.

Universidad Santo Tomás:

Considera que la decisión de primera instancia está viciada de nulidad por dos situaciones, la primera de ellas se configura en el numeral 2 del artículo 140 del C. de P.C., ya que el Juez Tercero Administrativo de Villavicencio carecía de competencia para proferir la decisión, en razón a que el Consejo Superior de la Judicatura mediante Acuerdo PSAA12-9445 del 12 de mayo de 2012 incorporó el mencionado despacho al sistema de la oralidad, por lo mismo sólo podía conocer de acciones interpuestas con posterioridad al 2 de julio de 2012, entonces, la presente acción popular debió remitirse por competencia a los Juzgados Administrativos escriturales, pero esto no ocurrió.

Afirma que la segunda causal de nulidad es por violación al debido proceso, la cual se configura con la expedición del auto del 20 de febrero de 2014, que negó la solicitud de complementación del informe técnico y la práctica de pruebas; peticiones que tenían como finalidad controvertir el contenido de dicho informe, así, se vulnera fehacientemente el derecho de defensa y contradicción, si bien es cierto, se surtió el traslado del artículo 243 del C. de P.C., sólo se cumplió con un formalismo, pues no se permitió el derecho de defensa y contradicción por parte de los vinculados.

Por lo anterior, solicita se declare la nulidad del auto del 20 de febrero de 2014 y en su lugar se ordene la complementación del informe técnico rendido por Cormacarena, así como también se ordenen las pruebas a que haya lugar, teniendo en cuenta la potestad legal que le asiste al Juez para hacerlo en cualquier momento y así, determinar el grado de afectación real con las actuaciones realizadas y cuáles son las consecuencias reales frente al derecho colectivo a proteger.

7.6.3. CONSIDERACIONES

7.3.1 Legitimación

7.3.1.1 Por activa

El actor está legitimado para actuar dentro del presente proceso, en defensa de los intereses colectivos presuntamente afectados, de conformidad al artículo 12-1 de la Ley 472 de 1998, como quiera que cualquier persona se encuentra facultada para impetrar la acción constitucional.

7.3.1.2. Por pasiva

La Universidad Santo Tomás, el Municipio de Villavicencio y Cormacarena, están legitimados para actuar dentro de la presente litis, por ser las entidades que presuntamente se encuentran vulnerando los derechos colectivos deprecados por el demandante, y al tratarse también de un espacio ubicado en el Municipio de Villavicencio y dentro de la jurisdicción de Cormacarena.

7.3.2 Problema jurídico

El problema por resolver, se contrae a establecer si la UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS, EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y CORMACARENA, han vulnerado los derechos colectivos, previstos en el artículo 4 literales b, e, d, l, c, m, de la Ley 472 de 1998, por presuntamente haberse construido la sede de la mencionada universidad en un área forestal protectora denominada cinturón verde y sin las licencias de construcción y urbanismo.

7.3.4. Respuesta al problema jurídico.

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto contra la decisión de primera instancia, en el cual el actor popular pide que se adicione y complemente el fallo de primera instancia, y la Universidad Santo Tomás pide se precisen algunos aspectos que considera ambiguos, respecto de las órdenes dadas y se revoque la sentencia para que se complemente el informe técnico.

7.3.5. Marco jurídico de las acciones populares.

En relación con la regulación de la acción popular como el medio judicial idóneo para obtener del Estado a través de una decisión judicial concreta de un juez de la República, una solución a un caso de posible vulneración o amenaza de derechos e intereses colectivos, es pertinente citar las principales disposiciones normativas que conforman el marco de este tipo de decisión, como es el caso del **artículo 88 de la Constitución Política**, el cual elevó a rango constitucional la acción popular, en los siguientes términos:

ART. 88.—La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

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

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

Igualmente, debe anotarse que la institución procesal de la acción popular, en su condición de acción pública para defensa de derechos e intereses colectivos, ya había tenido desarrollo legal desde el siglo antepasado con la expedición del **Código Civil**, estatuto que señala:

ARTICULO 1005. ACCIONES POPULARES O MUNICIPALES.
La municipalidad y cualquiera persona del pueblo tendrá en favor de los caminos, plazas u otros lugares de uso público, y para la seguridad de los que transitan por ellos, los derechos concedidos a los dueños de heredades o edificios privados.

Y siempre que a consecuencia de **una acción popular** haya de demolerse o enmendarse una construcción, o de resarcirse un daño sufrido, se recompensará al actor, a costas del querellado, con una suma que no baje de la décima, ni exceda de la tercera parte de lo que cueste la demolición o enmienda, o el resarcimiento del daño; sin perjuicio de que si se castiga el delito o negligencia con una pena pecuniaria, se adjudique al actor la mitad.

Posteriormente, en el tema de la reforma urbana, **la Ley 9 de 1989** expresamente conjuga tanto el instrumento procesal de la acción con el objetivo de protección, consistente en la defensa del espacio público y el medio ambiente, así:

ARTICULO 8o. Los elementos constitutivos del espacio público y el medio ambiente tendrán para su defensa la acción popular consagrada en el artículo 1005 del Código Civil. Esta acción también podrá dirigirse contra cualquier persona pública o privada, para la defensa de la integridad y condiciones de uso, goce y disfrute visual de dichos bienes mediante la remoción, suspensión o prevención de las conductas que comprometieren el interés público o la seguridad de los usuarios.

El incumplimiento de las órdenes que expida el juez en desarrollo de la acción de que trata el inciso anterior

configura la conducta prevista en el artículo 184 del Código Penal de "fraude a resolución judicial".

La acción popular de que trata el artículo 1005 del Código Civil podrá interponerse en cualquier tiempo, y se tramitará por el procedimiento previsto en el numeral 8 del artículo 414 del Código de Procedimiento Civil. (Subrayas y negrilla del despacho)

En este mismo sentido, el Legislador en 1998 expide la Ley 472, con un mayor desarrollo normativo de la acción popular, complementada posteriormente por la **Ley 1437 de 2011**, que reitera la legitimación de cualquier persona para ejercer esta acción:

Artículo 144. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

En conclusión, se puede enunciar que en Colombia existe un amplio compendio de normas que regulan la acción popular como herramienta idónea para pretender ante la Administración de Justicia, la protección de los derechos e intereses colectivos.

Visto lo anterior, corresponde analizar la premisa fáctica del presente caso.

7.3.6. Componente fáctico.

En primer lugar, se procede a analizar el componente fáctico demostrado en el proceso, esto es, los hechos debidamente acreditados por medios idóneos para llevar convicción al juzgador, entre los que es de resaltar los siguientes, por su relevancia, debiendo decir que se analizaron y consideraron todos los medios de prueba que obran en el expediente, conforme a las reglas que rigen en materia de prueba.

- A folios 56 y 57 obra certificado de tradición expedido por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Villavicencio, el 3 de diciembre de 2009, en el que se advierte en la anotación No. 9 que la Universidad Santo Tomás es la propietaria del predio identificado con COD Catastral: 010601440004000 y Número de Matrícula: 230-106109 (fol. 56-57) y anotaciones previas dan cuenta que ese predio fue propiedad de productora avícola del sur Provisur s.a.
- Obra el Acta de Concertación del Plan Parcial No. 03/2006, por medio de la cual Cormacarena y el Municipio de Villavicencio,

concertaron aspectos relacionados con el componente ambiental del Proyecto Plan Parcial de la Universidad Santo Tomás en el Municipio de Villavicencio, entre los que se destaca *“La concertación se realiza única y exclusivamente para la parte del predio localizada dentro de la clasificación de suelo de Expansión Urbana (1 Ha Más 4602 m2)”*. (fol. 126-127).

- El Departamento Administrativo de Planeación Municipal y la Dirección Técnica de Desarrollo Urbano del Municipio de Villavicencio, mediante la Circular No. 009 del 4 de agosto de 2006, resolvieron:

“Que el lote ubicado en la vía a Acacias con número catastral 01-06-0144-0004-000 con matrícula inmobiliaria No. 230-106109 se la deberá dar tratamiento de suelo de expansión urbana de acuerdo con la indicación propia del Plano No 3 A Vigente del Acuerdo 021 de 2002.

Que el predio en mención posee un sector en suelo rural, por lo tanto dicho sector rural deberá permanecer como tal.

Que la porción de predio que se encuentra en suelo de expansión urbana sólo podrá incorporarse al perímetro urbano mediante plan parcial, para lo cual deberá incorporarse el perímetro urbano mediante plan parcial, para lo cual deberá ceñirse a lo establecido en el decreto 2181 de junio 29 de 2006.” (fol.102-104).

- De conformidad con la Resolución No. 081 del 11 de mayo de 2007 por medio de la cual se aprueba el plan parcial de desarrollo de la Universidad Santo Tomás, el predio en el cual se construiría la universidad identificado con número catastral 01-06-0144-0004-000 y matrícula inmobiliaria 230-106109, ubicado en la vía que de Villavicencio conduce al Municipio de Acacias, se encontraba en suelo de expansión urbana y suburbana según el POT de Villavicencio y allí se determinó, entre otras, que estaba prohibido su uso residencial, industrial y comercial (fol. 43-55).
- El 8 de febrero de 2010 el área de control urbano del Municipio de Villavicencio, inició proceso por infracción a las normas urbanísticas en contra de la Universidad Santo Tomás, ordenándose, entre otras, la suspensión inmediata de la

construcción en la Cra 48 No. 19-45 Sus Barrio Loma Linda (fol.86).

➤ Según el Concepto Técnico No. PM.GPO.1.3.44.14 rendido por Cormacarena, resultante de la visita realizada el 9 de enero de 2014 a la Universidad Santo Tomás sede Lomalinda, se concluyó lo siguiente:

- La Universidad Santo Tomás mantiene las obras identificadas en el concepto técnico PE-GP 1.3.44.10.080 del 5 de abril de 2010 en el área con reglamentación de cinturón verde, que por su vocación no puede ser urbanizado.
- Las adecuaciones de mantenimiento se están realizando a la infraestructura ya establecida y no se han realizado obras nuevas por parte de la Universidad Santo Tomás – sede Lomalinda en el predio localizado sobre la vía que de Villavicencio conduce la municipio de Acacias, según lo manifestado por el director de infraestructura y arquitectura de la USTA Villavicencio, el arquitecto Javier Cepeda.
- En la actualidad la sede de la Universidad Santo Tomás – sede Lomalinda, tiene una afectación por áreas construidas, sobre el Cinturón Verde de Villavicencio, de 9.813,69 m², aproximadamente, de los cuales tan solo 2.460, 24 m² existían con anterioridad al momento que se concertó el correspondiente Plan Parcial, mientras que los restantes 7.353,44 m², fueron construidos con posterioridad al proceso de concertación de dicho Plan, en zona que quedaba por fuera del área de influencia del mismo y que se había concertado debía conservar su condición de área rural, con reglamentación de cinturón verde, que por su vocación no puede ser urbanizado.
- Según el plano No. 3 del POT de Villavicencio, las construcciones y el desarrollo mismo de la Universidad Santo Tomás de Aquino – sede Lomalinda se encuentran ubicadas en zona de Suelo Rural en un 100%.
- Según el plano No. 5 Soporte Ambiental Urbano del POT de Villavicencio, las construcciones y el desarrollo mismo de la Universidad Santo Tomás de Aquino sede Lomalinda se encuentran ubicadas en borde o cinturón verde en un 100%.
- Según el plano No 1.1. Amenazas por Fenómenos Naturales: Inundación del POT de Villavicencio, las construcciones y el desarrollo mismo de la Universidad Santo Tomás de Aquino sede Lomalinda no presentan afectación por inundación.

- Según el plano No 17 usos del suelo rural – Acuerdo 021 de 2002 POT de Villavicencio, las construcciones y el desarrollo mismo de la Universidad Santo Tomás de Aquino sede Lomalinda se encuentran ubicadas en suelo forestal protector en un 100%.
 - En cuanto al Decreto 3678 de 2010 “Criterios para la imposición de sanciones ambientales” y a la resolución 2086 de 2010 se tiene que el Cálculo del Grado de Afectación Ambiental (I), corresponde a una afectación calificada como leve. (fol.332-341).
- También, se tiene que el municipio de Villavicencio a través de su oficina jurídica devolvió la documentación allegada por Planeación Municipal, por considerar que no cumplía con la documentación necesaria para la aprobación del plan parcial por medio de Decreto Municipal y señala entre otras consideraciones que no comprende el por qué se está proponiendo un plan parcial para un área de 1 hectárea y 4602 m², siendo que el artículo 166 del POT Norte establece como mínimo 15 hectáreas del área neta urbanizable, para su formulación.(fol. 122 y 123)

Con estas pruebas se tienen como hechos probados que la Universidad Santo Tomás es la propietaria del predio identificado con COD Catastral: 010601440004000 y Número de Matrícula: 230-106109 ubicado en la margen derecha de la vía que de Villavicencio conduce al Municipio de Acacías, área sobre la cual construyó su sede en esta ciudad, obras que fueron cimentadas sobre el suelo rural en el área con reglamentación de cinturón verde, que por su vocación no podía ser urbanizado, según lo dispuesto en el Acta de Concertación del Plan Parcial No. 03/2006, por medio de la cual Cormacarena y el Municipio de Villavicencio, concertaron aspectos relacionados con el componente ambiental del Proyecto Plan Parcial de la Universidad Santo Tomás en Villavicencio, donde se concluyó que la concertación se realizaba única y exclusivamente para la parte del predio localizada dentro de la clasificación de suelo de Expansión Urbana, así como también de conformidad con la Resolución No. Resolución No. 081 del 11 de mayo de 2007 por medio de la cual planeación municipal aprobó el plan parcial para el desarrollo de dicha universidad, donde se señaló que ese terreno se encontraba en suelo de expansión urbana y suburbana según el POT de Villavicencio y que estaba prohibido su uso residencial, industrial y comercial, quedando pendiente de su aprobación mediante Decreto Municipal, el cual nunca se produjo.

7.3.7. Componente jurídico de la decisión.

En segundo lugar, se aborda el componente jurídico. En este orden, lo primero que debe anotarse es el amplio espectro jurídico creado a partir de

la denominada Constitución Ecológica de 1991, que introdujo una amplia gama de normas protectoras y reguladoras, tanto del medio ambiente como las áreas de especial importancia ecológica. Por ejemplo en la sentencia C-431 de 2000³, la Corte Constitucional al definir un conflicto en sede de constitucionalidad en relación con los principios de eficiencia administrativa –silencio administrativo positivo en materia ambiental- y el de protección de las riquezas naturales de la Nación, aborda con profundidad temas específicos tales como la conservación del medio ambiente como garantía constitucional, en tanto la Corte entiende que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la estructura del Estado Social de Derecho.

También, precisa esa alta Corte como por una parte el medio ambiente sano se instituye en un derecho cuya titularidad radica en todas las personas, quienes están legitimados para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación y por otra parte, el Estado tiene el deber de “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 (...)”⁴

El artículo 204 del Decreto 2811 de 1974 por medio del cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, define el área o zona forestal protectora, así:

“Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.

En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y sólo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.”

Y los artículos 206 al 213 de la misma normatividad señalan que las áreas de reserva forestal protectora, tienen como propósito la conservación de los recursos naturales renovables de la zona, siendo el objetivo, proteger la reserva forestal.

³ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-431 de 12 abril de 2000. M.P. Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁴ *Ibidem*

Los artículos 79 y 80 de la Constitución establecen que es deber del Estado a través de las distintas entidades que desarrollan funciones ecológicas, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; así como prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponiendo las sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados.

El artículo 65 de la Ley 99 de 1993 por medio de la cual se regula la normatividad sobre la conservación del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, señaló que les corresponde a los municipios, en materia ambiental, el cumplimiento de las siguientes funciones:

1. Promover y ejecutar programas y políticas nacionales, regionales y sectoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables; elaborar los planes programas y proyectos regionales, departamentales y nacionales.
2. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.
3. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.
4. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.
6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.
7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.

8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.

(...)

Y el artículo 31 ibídem, estableció para las Corporaciones Autónomas Regionales, competencias específicas en esta materia, dentro de las que se destacan las siguientes: ejecutar dentro del ámbito de su jurisdicción las políticas, planes y programas nacionales en materia ambiental; ejecutar la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; practicar la defensa y protección del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, otorgar los permisos y licencias ambientales para el aprovechamiento y desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente y ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, suelo, aire y de los demás recursos naturales renovables.

7.3.8 El Caso en concreto.

Teniendo en cuenta las pruebas allegadas al expediente, las normas y la jurisprudencia, la Sala considera que la construcción de la sede de la Universidad Santo Tomas en la margen derecha de la vía que de Villavicencio conduce al municipio de Acacias, sobre el 100% del suelo rural y el suelo forestal protector con una afectación sobre el cinturón verde del municipio de Villavicencio de 7.353,44 m², ha generado la destrucción del bosque, lo que incide negativamente en el ambiente y en el equilibrio ecológico de esta porción de terreno, declarado como área forestal para la conservación de los recursos naturales renovables, razón por la que la citada obra atenta y quebranta el fin de las normas ambientales.

En este orden, es claro que la mencionada Universidad ha vulnerado los derechos colectivos relacionados con la protección del medio ambiente, el equilibrio ecológico, el manejo de los recursos naturales renovables, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica y la realización de construcciones, edificaciones sin atender las disposiciones jurídicas que rigen la materia, derechos que se encuentran consagrados en los literales c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, como consecuencia de haber desconocido las restricciones normativas previstas en el POT de Villavicencio, que impedían construir esos terrenos como bien lo precisa el informe técnico (fol. 332 a 341)

Por otra parte, no se encuentra dentro del expediente material probatorio que soporte la presunta vulneración del derecho colectivo señalado en el literal l del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, esto es, el derecho a la

seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por el contrario, el concepto técnico No. PM.GPO.1.3.44.14. del 13 de enero de 2014, en sus conclusiones dice, "Según el plano No 11. Amenazas por Fenómenos Naturales: Inundación del POT de Villavicencio, **las construcciones y el desarrollo mismo de la Universidad Santo Tomás de Aquino sede Lomalinda no presentan afectación por inundación.**"; por lo mismo, debe decirse que fue pasiva la actitud que asumió el actor popular en el transcurso del proceso, actitud que debería encaminarse a la demostración fáctica de los hechos constitutivos de supuesta vulneración, pero esto, no ocurrió. Además, analizadas con detenimiento por este Tribunal los diferentes medios de prueba, no se logró evidencia alguna que indique un riesgo a considerar por remoción en masa o deslizamiento.

De conformidad con el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, es evidente que en este tipo de acciones la carga de la prueba, es decir la demostración del perjuicio sobre los derechos e intereses colectivos recae sobre el actor popular, excepto en precisas situaciones, en las cuales podrá suplirse este deber procesal debido a particularidades de orden económico o técnico, las que en el proceso no se encuentran acreditadas, así se estima que el actor popular en el presente caso omitió el deber legal que le asistía como accionante, al no probar los hechos que alega como vulnerados en la acción.

Contrario a lo manifestado por el Juez de Primera Instancia, en el presente caso la Sala encuentra responsabilidad del Municipio de Villavicencio y de Cormacarena, en razón a los deberes consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución y 31 y 65 de la Ley 99 de 1993, que propenden por la protección del medio ambiente y los recursos naturales, ya que como máximas autoridades ambientales en el Municipio de Villavicencio, no adoptaron las medidas necesarias para evitar la construcción y el detrimento de la zona de reserva forestal, pues como se informa en el concepto técnico la universidad construyó 7.353,44 m² de los 9.813,69 m² del área de cinturón verde; ante esto, Cormacarena nunca inició algún tipo de actuación en el caso o por lo menos no lo probó en el proceso, y el municipio sólo lo hizo hasta el 8 de febrero del 2010 pasados alrededor de tres años de haberse iniciado la construcción, abriendo proceso sancionatorio por la presunta infracción de las normas urbanísticas (fol.86-87) y de las cuales en el transcurso de este proceso no se tuvo información sobre la culminación y las decisiones administrativas tomadas.

Se concluye que por omisión el Municipio de Villavicencio y Cormacarena han vulnerado también los derechos colectivos ya mencionados, al haber permitido el uso del suelo de la reserva ante la falta de una eficaz vigilancia conforme a sus funciones previstas en los numerales 9, 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, para el caso de Cormacarena y los numerales 5, 6 y

7 del artículo 65 de la citada Ley 99, para el caso del municipio de Villavicencio, además de la tardía intervención en ejercicio de sus competencias en materia urbanística, ante la violación de las disposiciones que regulan el manejo y la protección de las áreas de protección ambiental y disposiciones sobre urbanismo y construcción.

En razón a lo anterior, se revocará el aparte de la sentencia de primera instancia, en la que no se declaró la responsabilidad de Cormacarena y el municipio Villavicencio, y en su lugar dispondrá que estas entidades adopten las actuaciones administrativas necesarias y tomen las medidas pertinentes para la rehabilitación del área Forestal Protectora en la cual se encuentran ubicadas las edificaciones de la Universidad Santo Tomás – en la margen derecha que de Villavicencio conduce al Municipio de Acacias - sector Loma Linda de esta ciudad, actuaciones que deben adoptar de manera coordinada efectuando las medidas necesarias para el control, preservación y defensa del medio ambiente en el área forestal de protección que fue intervenida con la construcción.

En este contexto debe decirse respecto de la falta de las licencias urbanísticas y de construcción, es una omisión que corresponde ser sancionada con la imposición de multas o demoliciones mediante un proceso administrativo, que establece el artículo 104 de la Ley 388 de 1997 modificado por el artículo 2° de la Ley 810 de 2003, pero ocurre que en el sub judice la edificación de la Universidad Santo Tomás esta sobre área forestal protectora, vulnerando los derechos colectivos ya mencionados, y en esa medida, se hace necesaria su recuperación, y se debería ordenar la demolición de las obras realizadas, como lo dispuso el Juez de primera instancia, debiéndose confirmar el fallo impugnado en ese aspecto, por lo tanto le correspondería al Municipio de Villavicencio la vigilancia, control e imposición de las sanciones a que haya lugar.

En cuanto a la vulneración del derecho a la moralidad administrativa el artículo 3-5 de la Ley 1437 de 2011, dispone que en virtud de este principio las personas y los servidores públicos se encuentran obligados a obrar con rectitud, lealtad y honestidad; calificativos ,morales válidos incluso antes del precepto jurídico que los normativizó, se puede observar que cargos al respecto no se confrontaron ni discutieron en el debate probatorio, las probanzas arrojadas se encaminaron a demostrar la vulneración de los derechos colectivos al medio ambiente y a la zona de reserva forestal protectora, pues las posibles causas generadoras de no cobro y pago de la plusvalía e impuestos, resultan distantes justamente porque no era viable otorgar licencia de urbanismo, en consecuencia no sería coherente indicar que debieron liquidarse y cobrar, cuando es claro que no era viable urbanizar esa área del Municipio de Villavicencio, propiedad de la Universidad Santo Tomás.

Entonces, como corresponde en materia de acciones populares cuando se acredita la vulneración de los derechos e intereses colectivos tutelados por la Constitución o por la Ley, se procederá a establecer la que ha denominado el Consejo de Estado, reacción jurídica necesaria frente a la lesión⁵. La primera e inmediata solución sería la de ordenar la supresión inmediata de todos los elementos y factores que estuvieren afectando los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se resuelve en este proceso y en ese orden, la primera idea que surge de manera espontánea consiste en ordenar la demolición de todas las obras construidas por la Universidad pero inmediatamente surge la pregunta, teniendo en cuenta el contexto cultural local, si esa resulta la mejor y más adecuada solución para resarcir los derechos colectivos afectados, teniendo en cuenta entre otras razones que no se trataba de un suelo sin intervenciones, pues como se acreditó en este proceso esa área había sido intervenida con actividades de explotación económica, como bien se desprende de los argumentos expuestos por la defensa de la Universidad y por el certificado de libertad y tradición del inmueble.

Para obtener una respuesta plausible en términos de la protección concreta de los derechos e intereses colectivos que se amparan mediante esta sentencia, resulta necesario hacer un ejercicio de ponderación cuidadoso que procure un balance favorable a la sociedad de Villavicencio y a los ecosistemas de esa zona, constitutivos del denominado cinturón verde, cuya afectación es considerable dada la inmediatez con la ciudad.

En ese orden, se considera que la alternativa más plausible consiste en ordenar a la UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS, que en el término de cinco (5) años contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda de manera gradual a la demolición, remoción o retiro únicamente de las obras existentes construidas en materiales de pvc prefabricados sistema Royal Andina, como es el caso de los 19 salones de clases y la biblioteca (fol. 335), incluyendo sus soportes y anexidades, conforme a un plan de manejo ambiental – PMA- que para tal fin elaborará previamente CORMACARENA.

Las áreas destinadas a parqueaderos y vías vehiculares, intervenidos y transformados con materiales inertes compactados, también deberán ser rehabilitadas ecológicamente, conforme al plan de manejo que deberá elaborar CORMACARENA.

En relación con los demás caminos existentes, el Plan de Manejo Ambiental fijará los lineamientos para su transformación a senderos ecológicos, amigables con el entorno ambiental, retirando todas aquellas estructuras

⁵ COLOMBIA. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia de 06 de marzo de 2013. Consejero ponente: Dr. ENRIQUE GIL BOTERO. Radicación número: 13001-23-31-000-2001-00051-01(AP) Actor: NORBERTO GARI GARCÍA; Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL Y OTROS.

que resulten incompatibles con el entorno, conforme a los lineamientos del citado PMA.

Las razones que justifican mantener algunas estructuras radican en la necesidad de dejar la infraestructura mínima necesaria que permita el cumplimiento de las demás ordenes que a título de compensación del daño causado a los derechos colectivos amparados, se establecen en la presente sentencia. El objetivo de imponer un componente de capacitación en desarrollo y educación ambiental con énfasis en gestión, radica en generar un saldo pedagógico a favor de la sociedad, consistente en aportar a la construcción de una cultura hacia el respeto de las áreas de protección ambiental en el marco del Estado Social de Derecho que rige en Colombia, procurando generar conciencia de no repetición y procurar la incorporación sociocultural por parte de la Administración Pública del municipio de Villavicencio, CORMACARENA y los integrantes de la Universidad Santo Tomás – Sede Villavicencio, responsables de tomar decisiones que puedan impactar el entorno en que se realizan, alternativa que cuenta con respaldo en el artículo 8 de la Constitución Política concordante con el artículo 67 ibídem, referido a la educación para la protección ambiental.

Ese plan pedagógico deberá ser elaborado en un término de seis meses contados a partir de la notificación de la presente sentencia y será ejecutado durante los siguientes cinco años contados a partir de su formulación, en forma concurrente con el desmantelamiento de las edificaciones cuya demolición, desmonte y retiro se ordena.

En este sentido, se ordenará a la Universidad que diseñe junto con el municipio de Villavicencio y Cormacarena, un plan pedagógico de capacitación dirigido a todos los empleados públicos que en razón de sus competencias y funciones deban tomar decisiones que afecten las zonas o áreas de protección ambiental existentes en el municipio de Villavicencio.

El costo de la elaboración del plan pedagógico deberá ser asumido por parte iguales entre las Universidad Santo Tomas, Cormacarena y el municipio de Villavicencio a título de compensación. El costo de su implementación será compartido, entendiendo que la Universidad aportará las instalaciones y logística necesaria mientras que el Municipio y Cormacarena, concurrirán en los demás gastos necesarios para su ejecución, dejando claro que no se podrá cobrar a los asistentes que deben participar en la capacitación, ningún emolumento.

El plan pedagógico deberá estar ligado en su cronograma a la ejecución del Plan de Manejo Ambiental, reiterando que su énfasis deberá estar centrado en la relevancia de una gestión que procure la protección, conservación y restauración ambiental, teniendo como referente el respeto por el

ordenamiento jurídico y su relación con las acciones dirigidas a la conservación de áreas de especial importancia ecológica en el marco del ordenamiento del territorio; las actividades pedagógicas deberán desarrollarse en el área protegida haciendo uso de las edificaciones que no se ordena remover, conforme al plan de manejo ambiental y al plan pedagógico.

Se exhorta al Municipio de Villavicencio para que en asocio con la Universidad Santo Tomás, promuevan campañas de formación ambiental, dirigidas a todos los habitantes de la ciudad, en particular a todas las instituciones de educación, en las que se promueva la conservación de las áreas protegidas.

Finalmente, la Sala confirmará la negativa de reconocimiento del incentivo económico al actor popular, debido a que con la entrada en vigencia de la Ley 1425 del 2010 se derogaron los artículos 39 y 40 de la Ley 472 de 1998, que si bien es cierto el proceso inicio cuando la norma se encontraba vigente, al momento de proferirse esta decisión están derogadas las disposiciones que así lo autorizaban, así lo señaló el Consejo de Estado en la Sentencia de Unificación del 2 de octubre de 2014, M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren, rad. 11001-33-31-019-2007-00735-01, mediante la cual se reitera la tesis definida en la sentencia de unificación de la Sala Plena con radicado 2009-01566, M.P. Mauricio Fajardo Gómez.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Meta, administrando Justicia en nombre de la República y por autoridad de la Ley,

FALLA:

PRIMERO: CONFIRMAR parcialmente el numeral primero de la sentencia proferida el 5 de junio de 2014 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, en cuanto **DECLARÓ** vulnerados los derechos colectivos consagrados en los literales c y m del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, relacionados con la protección del medio ambiente, el equilibrio ecológico, el manejo de los recursos naturales renovables, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica y la realización de construcciones, edificaciones sin atender las disposiciones jurídicas que rigen la materia, por parte de la **UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS, EL MUNICIPIO DE VILLAVICENCIO Y CORMACARENA**, de conformidad lo expuesto en la parte motiva de la presente providencia y en su lugar se dispone.

SEGUNDO: MODIFICAR los numerales 2, 3 y 4 de la sentencia proferida el 5 de junio de 2014 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, los cuales quedaran de la siguiente manera:

SEGUNDO: a) ORDENAR a la UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS que en el término de cinco (5) años contados a partir de la notificación de esta providencia, proceda de manera gradual a la demolición, remoción o retiro de las construcciones existentes que hubieren sido edificadas construidas en materiales de PVC prefabricados sistema Royal Andina, como es el caso de los 19 salones de clases y la biblioteca (fol. 335), incluyendo sus soportes y anexidades, existentes en su sede localizada en la margen derecha de la vía que de Villavicencio conduce a Acacias – sector Loma Linda de esta ciudad, en el predio identificado con COD Catastral: 010601440004000 y Número de Matrícula: 230-106109 (fol. 56-57) y que comprenden 7.353,44 m² de los 9.813,69 m² del área de cinturón verde, obras que fueron cimentadas en virtud de la Resolución 081 del 11 de mayo de 2007.

Igualmente, se ordena la rehabilitación ecológica de las áreas destinadas a parqueaderos y vías vehiculares, intervenidos y transformados con materiales inertes compactados.

Para la ejecución de estas órdenes, se elaborará previamente un plan de manejo ambiental por parte de CORMACARENA, a su costa.

b) Ordenar a la Universidad Santo Tomás que diseñe junto con el municipio de Villavicencio y Cormacarena, un plan pedagógico de capacitación dirigido a todos los empleados públicos de esas dos entidades, que en razón de sus competencias y funciones deban tomar decisiones que afecten las zonas o áreas de protección ambiental existentes en el municipio de Villavicencio, capacitación que deberá realizarse en la sede de Loma Linda de esa Universidad, en las instalaciones que no fueron afectadas por esta decisión, el cual deberá desarrollarse durante todos los cinco (5) años siguientes a los seis meses iniciales previstos para su diseño, conforme a la parte motiva de la providencia.

c) Exhortar al Municipio de Villavicencio para que en asocio con la Universidad Santo Tomás, promuevan campañas de formación ambiental, dirigidas a todas las instituciones educativas de la ciudad, en las que se promueva la conservación de las áreas ambientalmente protegidas.

TERCERO: ORDENAR a la UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS la restauración ambiental de las áreas construidas a través de la plantación de ejemplares de especies nativas, igualmente de manera gradual en la medida en que se adelanten las labores de demolición, remoción o retiro de las construcciones existentes, exceptuando la construcción que se señaló en el numeral anterior, esto, conforme a un plan de manejo ambiental que para tal fin elaborará previamente CORMACARENA, en su condición de persona jurídica de derecho

público, declarada responsable en este proceso, por omisión. El costo de la elaboración del plan de manejo ambiental estará a cargo de CORMACARENA.

CUARTO: CONFORMAR un Comité de verificación del cumplimiento de este fallo, el cual estará integrado por el actor popular William Ancizar Romero Sandoval, el Procurador Judicial Agrario y Ambiental, por un representante de Cormacarena y uno del Municipio de Villavicencio; comisión que deberá rendir informes semestrales al Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio sobre el cumplimiento de las órdenes impartidas en la sentencia, a través de su presidente que será el representante del Municipio de Villavicencio.

TERCERO: ADICIONAR el numeral octavo la sentencia proferida el 5 de junio de 2014 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio, así:

OCTAVO: ORDENAR al Municipio de Villavicencio que informe sobre el estado del proceso administrativo iniciado en contra de la Universidad Santo Tomás el 8 de febrero del 2010, por la presunta infracción a las normas urbanistas.

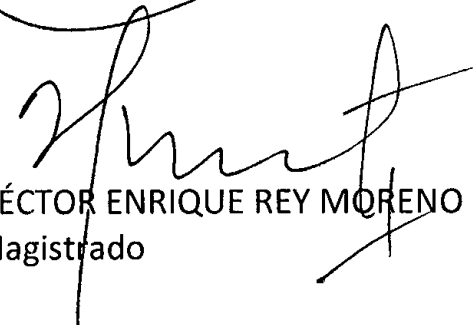
CUARTO: CONFIRMAR en todo lo demás la sentencia proferida el 5 de junio de 2014 por el Juzgado Tercero Administrativo de Villavicencio.

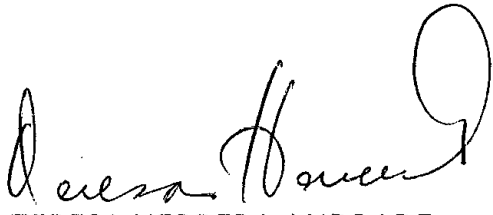
QUINTO: En firme la presente vuelvan las presentes diligencias al despacho de origen e infórmese a la Defensoría del Pueblo.

SE NOTIFICA EN ESTRADOS.

No siendo otro el objeto de la audiencia, se termina siendo las 3:46 p.m., se deja constancia que el video hace parte integral del acta y que las decisiones que se tomaron quedaron notificadas en estrados y contra las mismas no se interpusieron recursos.


LUIS ANTONIO RODRÍGUEZ MONTAÑO
Magistrado Ponente


HÉCTOR ENRIQUE REY MORENO
Magistrado



TERESA HERRERA ANDRADE
Magistrada



3.

MÓNICA LILIANA AVELLANEDA BARRERTO
Apoderada de la Universidad Santo Tomás