

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL DEL PODER PÚBLICO**



**JUZGADO PRIMERO ADMINISTRATIVO
YOPAL – CASANARE**

Yopal, cinco (05) de octubre de dos mil dieciocho (2018)

Acción : *Popular – Medida cautelar de urgencia, presupuestos legales, Artículos 229 a 231, ley 1437 de 2011 y 25 de la Ley 472 de 1998, acreditación.*

Demandante: *Oromairo Avella Ballesteros*

Demandado : *Municipio de Yopal*

Expediente : *85001-33-33-001- 2018-00314-00*

1.- Asunto. Procede el Despacho a pronunciarse sobre la medida cautelar de urgencia solicitada por la parte accionante.

2.- Lo que se pretende en el medio de control. En ejercicio de la acción popular regulada en la ley 472 de 1998 y en el artículo 144 del C.P.A.CA., el señor Oromairo Avella Ballesteros solicita la protección de los derechos colectivos a la moralidad administrativa; al goce de un ambiente sano; a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalearancia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; y 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, los cuales considera que están siendo vulnerados por el Municipio de Yopal, por cuanto otorgó una licencia de construcción sin haberse cumplido la totalidad de requisitos para ello.

3.- La solicitud de medidas cautelares de urgencia. La parte accionante solicita:

"1) Suspender de manera provisional lo efectos de la Resolución N° 1002.202383 del 28 de junio de 2018 por la cual la alcaldía de Yopal otorgó licencia de construcción al proyecto de Planta de Beneficio FRONTINO SAS, hasta tanto exista una decisión de fondo o se subsanen las irregularidades evidenciadas en la demanda.

2) Consecuencia de lo anterior, ordenar la cesación inmediata de obra derivadas de la licencia de construcción N° 1002.202383 de junio 28 de 2018."

Como fundamento de la solicitud se señala lo siguiente:

"... esperar hasta que se produzca una decisión de fondo, permitiría adelantar las actividades de obra que claramente causarían un perjuicio irremediable a los recursos naturales por la degradación del suelo y el aprovechamiento indiscriminado del recurso hídrico y los vertimientos de aguas servidas sin control de la autoridad ambiental. Además, con el objeto de restablecer derechos de personas indeterminadas que eventualmente puedan resultar afectadas por otorgar la licencia de construcción sin cumplir los requisitos de Ley.

(...)

Además, por cuanto existe un riesgo sanitario latente, en razón de la exposición del lugar donde se piensa desarrollar el proyecto a las corrientes de aire que provienen del Relleno Sanitario y que pueden contaminar o llegar a afectar la inocuidad del producto cárnico...

... la administración... expidió el concepto de uso de suelo con infracción del instrumento de planeación POT, que establece la vocación del suelo rural de desarrollo.

... existen suficientes elementos de juicio que permiten inferir el interés que le asistía a la administración de favorecer a un tercero, prueba de ello que solo una de las tres (3) licencias de la PBA se despachó oportunamente, con el argumento de no poder contratar a un profesional para la revisión de las demás solicitudes..."

4.- Consideraciones.

Las medidas cautelares de urgencia, según el artículo 234 de la ley 1437 de 2011, pueden ser decretadas por el Juez luego de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para ello, siempre que se advierta urgencia tal en su adopción que haga imposible correr traslado de la solicitud de la medida cautelar a la parte accionada. Establece esta misma norma que en el auto que se decreta la medida se deberá señalar el monto de la caución, y una vez constituida esta, se debe proceder a su comunicación ordenándose su cumplimiento inmediato, no obstante, en el presente caso, tratándose de una acción popular, según preceptúa el inciso tercero del artículo 232 ibídem, no es necesario prestar dicha caución.

Las medidas cautelares que pueden ser decretadas por los Jueces de la Jurisdicción Contencioso Administrativa dentro del trámite de una acción popular, de conformidad con el parágrafo¹ del artículo 229 del C.P.A.C.A., son las siguientes, que se encuentran contempladas en el artículo 230 ibídem:

"1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.

2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.

3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.

4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.

5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer."

De igual forma, el artículo 25 de la Ley 472 de 1998 preceptúa que el juez, en cualquier estado del proceso, de oficio o a petición de parte, puede decretar "las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado", entre ellas las siguientes:

¹ Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se registrarán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio.

"a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

El segundo párrafo de este artículo indica además que cuando la vulneración a los derechos colectivos derive de la omisión atribuida a una autoridad pública "el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio."

En cuanto a los requisitos para decretar medidas cautelares, el artículo 231 del C.P.A.C.A., expresa que en casos diferentes a aquellos en que se pretenda la nulidad de un acto administrativo, deberán concurrir los siguientes:

- "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."

Veamos si en el caso concreto se cumplen los mencionados requisitos:

i) Que la demanda esté razonablemente fundada en derecho.

Realizado un análisis preliminar sobre lo planteado en la demanda, las pruebas aportadas con la misma y la normatividad aplicable al caso, el Despacho advierte que el Municipio de Yopal otorgó licencia de construcción al señor Julián Renato Parra Gómez para adelantar el proyecto "PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL FRONTINO", con pleno desconocimiento del Plan de Ordenamiento Territorial de la ciudad, ya que el lugar donde se desarrollará el proyecto, al expedir el respectivo concepto de uso del suelo (fls. 28-30), lo catalogó como "Suelo de desarrollo Productivo en Áreas de Producción Agropecuaria", en el que la actividad a desarrollar (agroindustria) tiene uso condicionado, sujeto a aprobación por parte de la autoridad ambiental, sin que este requisitos se hubiese cumplido a cabalidad.

En efecto, de conformidad con los artículos 109, 120 y 124 del POT de Yopal, en el lugar donde se va a desarrollar el referido proyecto, el ejercicio de actividades agroindustriales se encuentra restringida o condicionada, por lo que la destinación de este suelo rural productivo para dicho uso deberá *"someterse a los tramites y licencias que solicite la autoridad ambiental o que el municipio considere pertinentes, tales como estudios de impacto ambiental, licencias ambientales y planes de manejo y contingencia, etc."*.

No obstante lo anterior, el Municipio de Yopal consideró viable el desarrollo del proyecto en comento porque la actividad agroindustrial en ese lugar, si bien se encuentra condicionada, debe tenerse en cuenta *"las consideraciones y aprobación de la autoridad ambiental competente"*.

Según la *"COMUNICACIÓN OFICIAL"* emitida por la Jefe de la Oficina Asesora de Planeación Municipal de Yopal, fechada de 07 de septiembre de 2018 (fls. 51-59), frente a la pregunta N° 3, *"¿Qué permisos expedidos por CORPORINOQUIA, presentó las empresas Frontino, Demares y Frigollanos a la hora de solicitar la licencia de construcción para la construcción de la planta de beneficio animal PBA?"*, se responde así:

"De acuerdo al comunicado N° 500.11.18-06288 de CORPORINOQUIA, y el certificado presentado por parte de la empresa RJC SERVICES, CORPORINOQUIA señala que para la fase de construcción del proyecto "FRIGORIFICO FRONTINO S.A.S." NO requiere de concesión de aguas de acuerdo a la alternativa presentada (uso de aguas lluvias)..."

Consultado dicho comunicado, el cual obra a folios 36-38, se observa que lo allí anotado coincide con lo dicho por la mencionada funcionaria, de donde surge con claridad que el Municipio de Yopal expidió la licencia de construcción de esa Planta de Beneficio Animal, sin exigir licencia ambiental alguna que autorizara el desarrollo de esa actividad agroindustrial en el predio objeto de la licencia, sino fundándose simplemente en un concepto relacionado únicamente con la construcción de la obra, no con la destinación que se le dará a la misma.

Debe tenerse en cuenta además, que tratándose del uso del suelo para una actividad condicionada o restringida, el Municipio de Yopal tiene la facultad de exigir los estudios, licencias y demás que considere pertinentes para autorizar su ejercicio, por lo que, tratándose de un proyecto de Planta de Beneficio Animal, cuyo diseño, construcción y funcionamiento se encuentra regulado en la Resolución 240 de 2013², y ante la cercanía del relleno sanitario de Yopal del lugar donde se construirá esa planta, bien pudo exigir al interesado en la licencia de construcción como requisito para su expedición y a fin de evitar futuros inconvenientes, un concepto favorable emitido por el INVIMA, autoridad designada en el artículo 135 de la citada resolución, para la inspección, vigilancia y control de las normas allí establecidas.

Lo anterior es suficiente para tener por cumplido el requisito de que la solicitud de la medida cautelar este razonablemente fundada en derecho, ya que, sin acudir a un análisis riguroso no propio de esta etapa procesal, se advierte la vulneración al derecho colectivo a la realización de las

² "Por la cual se establecen los requisitos sanitarios para el funcionamiento de las plantas de beneficio animal de las especies bovina, bufalina y porcina, plantas de desposte y almacenamiento, comercialización, expendio, transporte, importación o exportación de carne y productos cárnicos comestibles"

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 el evidente desconocimiento de la normatividad urbanística, y la amenaza al derecho al goce de un ambiente sano, derivado de la autorización de un proyecto que requiere licenciamiento ambiental, sin cumplirse este requisito.

ii) Que el demandante haya demostrado, así fuere sumariamente, la titularidad del derecho o de los derechos invocados. Tratándose la presente demanda de la protección de derechos colectivos, de acuerdo a lo previsto en el numeral primero del artículo 12 de la ley 472 de 1998, dentro de los legitimados para el ejercicio de las acciones populares se encuentra "(...) 1. *Toda persona natural o jurídica.*", y de conformidad con el artículo 13 siguiente, "*Los legitimados para ejercer acciones populares pueden hacerlo por sí mismos o por quien actúe en su nombre.*", de manera que este requisito también se tiene por cumplido.

iii) 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. Las pruebas aportadas con la demanda, junto con los argumentos y justificaciones presentadas por el accionante son suficientes para tener por cumplido este requisito.

En efecto, manifiesta el accionante como argumentos para solicitar la medida cautelar de urgencia, entre otros, que de no accederse a ella se permitiría el avance de la construcción del frigorífico, lo cual causaría perjuicios irremediables a los recursos naturales, además de los riesgos sanitarios a que se vería expuesta la comunidad por la proximidad de la construcción con el relleno sanitario de Yopal.

Considera el Despacho que le asiste razón al accionante, pues no existe justificación alguna para poner en riesgo los recursos naturales y la salubridad pública con el desarrollo de un proyecto sobre el cual no existe pronunciamiento alguno no solo de parte de la autoridad ambiental con el cual se determine su impacto sobre el medio ambiente, sino tampoco de las autoridades sanitarias, teniendo en cuenta que lo que allí se producirá son alimentos destinados al consumo humano.

Aunado a lo anterior, debe tenerse en cuenta que la presunción de legalidad de la licencia de construcción permite válidamente el adelantamiento del proyecto, bajo el riesgo de que posteriormente este sea suspendido por las autoridades ambientales o sanitarias, lo que podría dar derecho al beneficiario de la licencia a exigir la reparación de los perjuicios causados con un acto administrativo, que como se ha dicho, no se ajusta a la ley, causando con ello lesión al patrimonio público³, el cual también es un derecho colectivo.

³ Este derecho, si bien no se invoca en la demanda, nada obsta para que el juez popular se pronuncie sobre el al advertir su vulneración según lo narrado en la demanda. Al respecto puede consultarse la sentencia de 14 de abril de 2010, proferida por el Consejo de Estado - Sala de lo Contencioso Administrativo – Sección Tercera, bajo la ponencia del Dr. Mauricio Fajardo Muñoz, dentro del proceso con radicado 68001-23-15-000-2003-01472 01.

Ante la probabilidad de que los mencionados riesgos se concreten, fácil es concluir que puede llegar a ser más gravoso para el interés público negar la medida cautelar que concederla, por lo que en sentir del Despacho este requisito se cumple.

iv) 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.

Este requisito se cumple igualmente, toda vez que al no otorgarse la medida cautelar es posible que se causen perjuicios irremediables al patrimonio público de Yopal, los cuales serán mayores entre más avance la construcción de la obra, pues ante la falta del licenciamiento ambiental del proyecto, claramente se encuentra facultada la autoridad ambiental para suspender su ejecución, o el Juez Contencioso Administrativo para anular el acto administrativo contenido en la licencia de construcción.

Para conjurar esa situación se requiere de medidas urgentes, pues esperar hasta la expedición de la sentencia conlleva a continuar exponiendo innecesariamente el medio ambiente y el patrimonio público de Yopal.

El perjuicio que se puede causar es grave, ya que el desarrollo del proyecto conlleva grandes inversiones de dinero, las cuales, eventualmente deberá devolver el Municipio de Yopal.

Derivado de lo anterior, el riesgo debe ser evitado mediante la implementación de medidas impostergables.

Cumplida de esa forma el análisis de la procedencia de la medida cautelar de urgencia, corresponde ahora determinar cuál de ellas se ha de adoptar para hacer cesar la vulneración o amenaza de los derechos colectivos 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, al goce de un ambiente sano y a la defensa del patrimonio público, concluyéndose que lo ortodoxo es ordenar la inmediata suspensión de los efectos de la referida licencia de construcción, lo que de contera conlleva la suspensión del proyecto objeto de la licencia, hasta tanto se acredite por parte del Municipio de Yopal o del interesado en la licencia de construcción, que el proyecto cuenta con los respectivos permisos, licencias o conceptos favorables de las autoridades, sanitaria (INVIMA) y ambiental (CORPORINOQUIA).

En mérito de lo expuesto, el Juzgado Primero Administrativo de Casanare,

RESUELVE:

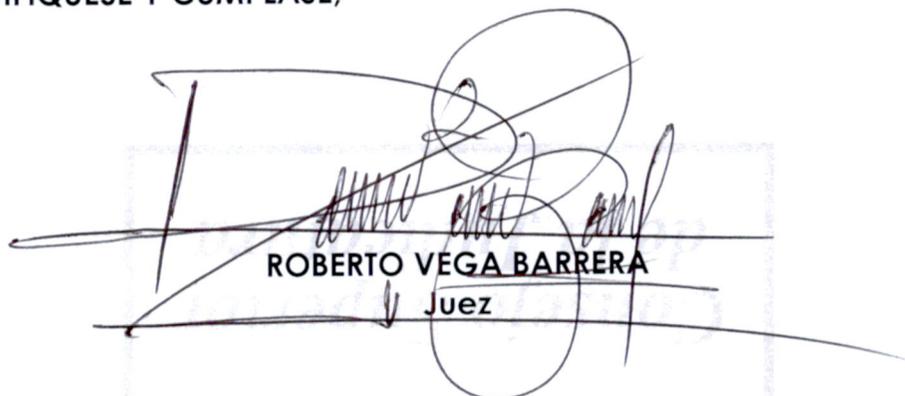
PRIMERO: Decretar, como medida cautelar de urgencia, para lo cual se ordena su cumplimiento inmediato, la suspensión provisional de los efectos de la licencia de construcción N° 1002202383 de 28 de junio de 2018, otorgada por el Municipio de Yopal al señor Julián Renato Parra Gómez, para

adelantar el proyecto "PLANTA DE BENEFICIO ANIMAL FRONTINO", lo que de contera implica la suspensión inmediata de la construcción de la obra.

Corresponde al Alcalde de Yopal adoptar las decisiones correspondientes para lograr la suspensión de dicho proyecto.

La suspensión será levantada por el Despacho una vez se acredite que el proyecto cuenta con los respectivos permisos, licencias o conceptos favorables del INVIMA y CORPORINOQUIA.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE,


ROBERTO VEGA BARRERA
Juez

Juzgado Primero Administrativo
Yopal - Casanare
NOTIFICACIÓN POR ESTADO

El auto anterior se notificó por
Estado Electrónico
Extraordinario No. 06 de hoy 08
de octubre de 2018, siendo las
7:00 AM.

SECRETARIO