

FALTA DE LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA - Falta de calidad de propietario del condominio Lagos del Paraíso / INFRACCION AMBIENTAL - Obras sin autorización de la CARDER: falta de legitimación en causa activa

La cuestión inicial a resolver en esta instancia es el excepción propuesta por la entidad demandada y acogida por el a quo, esto es, la de falta de legitimación por activa en el señor JOSÉ GONZÁLEZ GUTIERREZ para ejercer la presente acción contra el acto administrativo antes reseñado, bajo el argumento de que éste sólo obliga otra persona, ya que afecta en forma particular y concreta al señor FERNANDO GONZÁLEZ ECHEVERRI, en la medida que fue él quien realizó las obras sin autorización de CARDER, son decisiones de carácter personal y tienen su génesis en la petición presentada por este mismo y es quien debe realizar las obras y pagar los derechos por el servicio de evaluación del proyecto y seguimiento del mismo durante un año. Se observa que entre los inmuebles con los cuales limita o tiene linderos la mencionada finca negociada se encuentra el condominio campestre LAGOS DEL PARAÍSO, de modo tal que se evidencia que se trata de dos predios distintos, amén de que el área de cada uno así lo indica, puesto que aquél es de 6.400 metros cuadrados, mientras que éste es de más de 10 hectáreas, que equivalen a más de 100.000 metros cuadrados. Siendo entonces que la susodicha escritura es la única prueba del derecho de propiedad del actor sobre un determinado inmueble, la Sala, contrario a lo afirmado por el a quo, no encuentra que ella sirva para relacionarlo mediante ese derecho con los terrenos objeto del acto acusado, lo cual, de haberse acreditado, indudablemente le daba legitimación por activa en la causa, toda vez que ello lo habría constituido en un tercero titular de un interés directo e inmediato sobre el acto administrativo acusado, siguiendo las voces del artículo 14 del C.C.A. A lo anterior se agrega lo informado en el documento contentivo del diseño y memorias del aludido condominio, en el que amén de indicarse un terreno de mucha mayor extensión de la finca adquirida por el actor, incluso mucho antes de haberse presentado la petición de la licencia y los diseños del Condominio, se afirma categóricamente que son del señor FERNANDO GONZALEZ ECHEVERRI, por cierto vendedor de la finca en mención y padre del actor. Así las cosas, la documentación aportada al sub lite no permite establecer que el actor tenga derecho de propiedad sobre los terrenos donde está ubicado el condominio campestre LAGOS DEL PARAÍSO y por ende no se evidencia que el acto administrativo acusado afecte sus derechos de manera directa e inmediata, pues lo previsto en el mismo está referido específicamente a ese condominio y no a la finca adquirida por él; luego la excepción propuesta tiene vocación de prosperar tal como lo declaró el a quo, por lo tanto la sentencia apelada se ha confirmar, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia, aunque por razones distintas a las expuestas en dicha sentencia.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA

Bogotá, D. C., veintidós (22) de noviembre de dos mil siete (2007)

Radicación número: 66001-23-31-000-2001-00775-01

Actor: JOSE FERNANDO GONZALEZ GUTIERREZ

Demandado: CARDER

## Referencia: APELACION SENTENCIA

Se decide el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida el 10 de febrero de 2005 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa.

### I.- ANTECEDENTES

#### 1. LA DEMANDA

El señor JOSE FERNANDO GONZALEZ GUTIERREZ, mediante apoderado, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho que consagra el artículo 85 del Código Contencioso Administrativo, solicitó al Tribunal Administrativo de Risaralda que accediera a las siguientes

##### 1. 1. Pretensiones

Primera. Declarar la nulidad de las Resoluciones Núms. 1331-2000 de 11 de octubre de 2000 y 0352-2001 de 2 de abril de 2001, notificada el 25 de abril de 2001, proferidas por CARDER.

Segundo. Que, como consecuencia de la nulidad, restablecer sus derechos, condenar en costas a la demandada y a restituirle los dineros pagados injustamente por la multa impuesta con sus respectivos intereses causados, y permitirle disfrutar el uso, goce y usufructo de los lagos materia de la demanda.

##### 1. 2. Hechos en que se funda la demanda

En resumen, se refieren a que el actor es propietario de un predio rural adquirido en 1997, vereda Mundo Nuevo, jurisdicción de Pereira, el cual tenía 8 lagos como parte de la parcelación campestre Lagos del Paraíso, por cuya construcción sin permiso CARDER le impuso una multa después de que en 1995 practicó visita rutinaria a los lagos.

Pese a que la multa fue pagada y no se ordenó la destrucción de los lagos, CARDER inició una persecución contra esa obra, hasta ordenar su supresión por el riesgo de rompimiento súbito y sucesivo de las presas por la inestabilidad de las laderas, según informe técnico que sirvió de base al acto acusado.

##### 1. 3. Normas violadas y concepto de la violación

Se le endilga a la medida acusada la vulneración de los artículos 2 y 29 de la Constitución Política y 84 del C.C.A. por las siguientes razones:

- No haberle sido dado traslado del informe técnico al actor, desconociéndole el debido proceso y el derecho de audiencia;
- Los motivos invocados por CARDER son falsos toda vez que si fuera tan mala la calidad de esas obras no habrían resistido las borrascas y avalanchas de los peores inviernos de los últimos años del siglo pasado, ni los terremotos ocurridos en 1995 y 1999, y las cañadas por donde correría el agua en caso de rompimiento son profundas y suficientes para encausar el agua.
- El acto acusado fue expedido con desviación de las funciones propias, desatendiendo los fines señalados en los artículo 2º y 123 de la Constitución Política, pues obedece a la persecución que

los funcionarios de CARDER tienen desde hace tiempo contra Lagos del Paraíso porque fueron construidos sin el permiso de ellos, siendo que con su destrucción se le causa graves perjuicios por cantidad de dinero invertida en su construcción y por la desvalorización del predio de su propiedad.

## 1. 2. Contestación de la demanda

La entidad demandada, mediante apoderado, manifestó su oposición a las pretensiones de la actora, alegando, en síntesis, que según los artículos 5 y 10 del Decreto 1541 de 1987 todas las aguas que corran por cauces naturales son de uso público y es nula toda transacción de fundos que incluyan aguas de dominio público, y al tenor del artículo 51 del Decreto – Ley 2811 de 1974 su uso o afectación particular requiere de permiso ambiental y en este caso las obras en el cauce de dos quebradas que pasan por el predio del actor fueron ejecutadas sin ese permiso y al margen de los requisitos exigidos en las normas ambientales.

Al punto explica que el señor González Echeverri, a fin de legalizar la situación, solicitó ese permiso, lo que originó la actuación administrativa que culminó con la resolución acusada, en donde se le autorizaron unas obras y se les desaprobaron otras, de allí que el destinatario de ese acto interpusiera recurso de reposición, el cual se le decidió mediante la Resolución 352 de 2001.

Propone la excepción de falta de legitimación en causa por activa, debido a que el legitimado para esta acción es el señor Fernando González Echeverri, cuya petición fue la que se resolvió con dichos actos, y quien no adquiere la calidad de parte por el hecho de actuar como apoderado del demandante, amén de que el señor González Echeverri es el obligado a reparar el daño antijurídico causado al ecosistema intervenido de manera agresiva con el propósito de modificar caprichosamente el medio natural, pues el pago de la multa no lo exime del deber de restaurar el medio ambiente y los recursos naturales afectados.

Por lo demás, niega la ocurrencia de los vicios que predica el demandante, por cuanto actuó con sujeción a las normas de procedimiento pertinentes, a las disposiciones superiores sobre la materia y los motivos de la decisión acusada corresponden a la realidad de los hechos.

## II.- LA SENTENCIA APELADA

El a quo encontró probada la excepción de falta de legitimación por activa al observar que los actos enjuiciados afectan en forma particular y concreta al señor Fernando González Echeverri, en la medida que fue él quien realizó las obras sin autorización de CARDER, son decisiones de carácter personal y tienen su génesis en la petición presentada por el señor Fernando González Echeverri, tal como aparece en la Resolución 1331-2000, según la cual es él quien debe realizar las obras y pagar los derechos por el servicio de evaluación del proyecto y seguimiento del mismo durante un año, luego su anulación sólo puede ser la persona afectada con las medidas administrativas en cuestión.

El demandante, si bien demuestra ser el propietario del bien donde se ejecutaron parte de las obras, lo cierto es que no fue quien las realizó luego no es el afectado por la determinación de CARDER, en la medida en que efectivamente esos actos afectan exclusivamente al señor Fernando González Echeverri, quien además fue quien siguió actuando ante la Administración y pidió en el recurso de reposición un plazo de 12 meses para cumplir con las obligaciones señaladas en el parágrafo 3 de la mencionada resolución, y el hecho de haberse celebrado un contrato de compraventa entre éste y el demandante no significa que aquél hubiera sido eximido de cumplir con las obligaciones que asumió con la Administración, pues la responsabilidad es

subjetiva y personal.

Anota que no entiende cómo si el demandante compró el predio desde 1997 no “interfirió en vía administrativa haciendo valer sus derechos ante la Carder y viene ahora a querer revivir términos precluidos a raíz de su desidia injustificada” (sic) [folios 202 y 203], y que los perjuicios que llegare a recibir por el acto acusado serían objetos de otra acción, que sería suya contra el señor González Echeverri.

### III.- EL RECURSO DE APELACIÓN

La parte actora manifiesta que reitera las pretensiones de la demanda; que el derecho de propiedad privada es el más pleno y completo sobre las cosas, luego se extiende a todas las cosas integrantes y accesorias de la cosa, según los artículos 656, 658 y ss del C.C.; el comprador es sucesor del vendedor en todos sus derechos y deberes, por lo tanto la legitimidad de la causa recae exclusivamente en señor José Fernando González Gutiérrez teniendo en cuenta las pruebas allegadas al proceso.

De otra parte se refiere a la política de conservar los humedales, frente a la cual expresa que no entiende como una entidad encargada de conservar el medio ambiente y los recursos naturales ordene en este caso la destrucción de varios de ellos.

### IV.- LOS ALEGATOS DE CONCLUSION

El traslado para alegar de conclusión fue descrito por la entidad demandada en cuyo memorial hace una reseña de la actuación procesal y expresa que se ratifica en cada uno de los argumentos esbozados en la contestación de la demanda y en los alegatos de conclusión, y puntualiza las razones por las cuales se configura la falta de legitimación por activa, en las que destaca que en ningún momento ha autorizado al señor Fernando González Echeverri a realizar cesión alguna de los derechos en litigio y que están dados a él, pues toda transacción que él hubiese hecho con el actor carece de validez ante CARDER y ante las normas ambientales y no produce efecto.

### V. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PUBLICO

El Delegado del Ministerio Público ante la Sala guardó silencio en el presente asunto.

### VI.- DECISION

No observándose causal de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a decidir el asunto sub lite, previas las siguientes

#### CONSIDERACIONES

##### 1. La decisión acusada

Se trata de la contenida en las Resoluciones Núms. 1331-2000 de 11 de octubre de 2000 y 0352-2001 de 2 de abril de 2001, proferidas por CARDER.

La primera de ellas, según se dice en la misma, fue expedida en respuesta a una petición del señor FERNANDO GONZÁLEZ ECHEVERRI - cuya fecha de presentación no se anota - para la aprobación de los diseños de las obras ejecutadas sin permiso sobre el cauce de las quebradas San Antonio y González con el fin de construir 8 lagos de profundidad variable, y el cruce de diversos carretables, en el interior del condominio residencial campestre “Lagos del Paraíso”,

para lo cual allegó los diseños y los planos individuales para el tratamiento de las aguas residuales generadas en las viviendas, los cuales tienen fecha junio de 2000.

Para decidir el asunto se invoca el informe técnico 128-2000, en cuanto indica que la baja calidad y el estado de deterioro de las obras que sirven de embalse, unida a la inestabilidad de las laderas debida a las altas pendientes transversales y longitudinales de los drenajes, hacen prever situaciones de riesgo como consecuencia de un rompimiento súbito y sucesivo de las presas, y que por ello únicamente se justifica la permanencia de los terraplenes para el cruce de las vías, siempre y cuando se garantice su estabilidad; y otro informe técnico el cual se concluye que los sistemas para el tratamiento de las aguas residuales propuestos son aceptables.

Al punto se resolvió lo siguiente:

**“ARTICULO PRIMERO:** Aprobar las obras construidas para el cruce de las vías internas del Condominio Campestre “Lagos del Paraíso” y otorgar permiso para ocupar los cauces de las corrientes en los sitios determinados en el plano radicado el 5 de julio de 2000 con el No 48355 que se enuncia a continuación.

(seguidamente se indican los referidos sitios y algunas intervenciones civiles a ejecutar en ellos)

**PARÁGRAFO 1:** Para garantizar la estabilidad de los terraplenes, las obras planteadas en las memorias técnicas presentadas se ejecutarán en el fondo del cauce, de tal forma que se permita el libre flujo de la corriente y la evacuación de la creciente. Así mismo, se llevarán a cabo las acciones de manejo de aguas superficiales y las que tienen que ver con la firmeza de los taludes de las vías, propuestas en dicho estudio.

**PARAGRAFO 2:** Se retirarán las obras transversales y cajas de regulación construidas en las quebradas. Además, se recuperarán las áreas forestales protectoras, hoy ocupadas con agua, mediante la siembra de especies que se adapten a la zona y permitan la aparición espontánea de otras especies, por ejemplo, guadua, nacedero, laurel y platanilla. La cobertura vegetal establecida será objeto de mantenimiento periódico para asegurar su adecuado desarrollo.

**PARÁGRAFO 3:** Las obligaciones impuestas en este artículo se llevarán a cabo dentro de los seis meses siguientes a la ejecutoria de esta resolución.

**ARTICULO SEGUNDO:** Aprobar la construcción de los sistemas individuales para el tratamiento de las aguas residuales generadas en cada una de las viviendas que integran el condominio, según los planos diseñados radicados con los Nos. 47565 y 48355. Los permisos de vertimiento se expedirán a medida que se construyan los sistemas conforme los diseños aprobados.

**PARÁGRAFO 1:** En los actos de enajenación de las unidades individuales se advertirá que para habitar las viviendas es preciso contar con el respectivo permiso de vertimiento y se entregarán a los compradores los planos del sistema y el respectivo manual de operación y mantenimiento.

**PARÁGRAFO 2:** Toda modificación que se pretenda introducir al proyecto allegado deberá someterse a la aprobación previa de la CARDER.

**ARTICULO TERCERO:** El transporte y disposición final de los residuos sólidos del condominio, se contratarán con una empresa prestadora del servicio de aseo.

**ARTICULO CUARTO:** El señor Fernando González deberá cancelar, a favor de la CARDER,

en la cuenta de ahorros No 510-103925-8 del Banco Superior, Oficina Principal de Pereira, la suma de \$ 406.000.00 por el servicio de evaluación del proyecto y de seguimiento del mismo durante un año, más \$ 10.000.00 por concepto de los derechos de publicación de esta resolución en el Boletín Oficial de la entidad. Copia del recibo de consignación se enviará con destino al expediente No. 583, dentro de los diez días siguientes a la fecha de ejecutoria de esta providencia.”

En su artículo quinto se indica que contra esa resolución procede el recurso de reposición; el cual interpuso el señor FERNANDO GONZALEZ ECHEVERRI, que a su vez fue desatado mediante la Resolución No. 0352-2001 de 2 de abril de 2001, en el sentido de confirmar aquella en todas sus partes, excepto el párrafo 3, que fue modificado para ampliar el plazo allí otorgado al petitionerario a ocho (8) meses.

## 2.- Examen del recurso

2.1. La cuestión inicial a resolver en esta instancia es el excepción propuesta por la entidad demandada y acogida por el a quo, esto es, la de falta de legitimación por activa en el señor JOSÉ GONZÁLEZ GUTIERREZ para ejercer la presente acción contra el acto administrativo antes reseñado, bajo el argumento de que éste sólo obliga otra persona, ya que afecta en forma particular y concreta al señor FERNANDO GONZÁLEZ ECHEVERRI, en la medida que fue él quien realizó las obras sin autorización de CARDER, son decisiones de carácter personal y tienen su génesis en la petición presentada por este mismo y es quien debe realizar las obras y pagar los derechos por el servicio de evaluación del proyecto y seguimiento del mismo durante un año.

2.2. El apelante arguye que el derecho de propiedad privada le da legitimidad al actor, según las pruebas que obran en el proceso, entendiéndose que se refiere a la propiedad sobre el inmueble objeto del acto acusado.

2.3. Al respecto, en las memorias técnicas y diseño del Condominio Residencial Campestre “LAGOS DEL PARAÍSO”, folios 122 y ss. del expediente, y presentados a CARDER para el permiso o licencia reseñado, documento fechado junio de 2000, se describe el respectivo predio como un área total de 10,0125 Has, de las cuales 65.875 metros cuadrados son lotes urbanizables, y que el propietario de los terrenos Condominio es el señor FERNANDO GONZÁLEZ ECHEVERRI, identificado con C. de C. No. 4.310.264 de Manizales, (folio 125) y se afirma que los documentos que así lo demuestran se encuentran radicados ya ante la Corporación (folio 128)

2.3.- De otra parte, consta en el plenario que el actor, FERNANDO GONZÁLEZ GUTIERREZ, mediante escritura pública Núm. 209 de 22 de enero de 1997, Notaría Quinta de Pereira, adquirió por compraventa a su señor padre FERNANDO GONZALEZ ECHEVERRI el derecho de dominio y posesión que éste tenía y ejercía sobre la finca EL VERGELITO, que hace parte del lote de terreno cuya matrícula inmobiliaria es 290-0120669 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Pereira, y conocida en dicha matrícula como lote de terreno “G”, ubicado en la vereda Mundo Nuevo, jurisdicción de Pereira; con un área aproximada de 6.400 Mts<sup>2</sup>.

Se observa que entre los inmuebles con los cuales limita o tiene linderos la mencionada finca negociada se encuentra el condominio campestre LAGOS DEL PARAÍSO, de modo tal que se evidencia que se trata de dos predios distintos, amén de que el área de cada uno así lo indica,

puesto que aquél es de 6.400 metros cuadrados, mientras que éste es de más de 10 hectáreas, que equivalen a más de 100.000 metros cuadrados.

Así se lee, por ejemplo, en los linderos, en cuanto se dice que se gira a la derecha desde el punto 8 y continuando hacia el oeste en distancia aproximada de 35 metros, hasta el punto 9, ubicado en la margen izquierda del carreteable que conduce al Condominio Campestre LAGOS DEL PARAÍSO; que del punto 11 se gira a la derecha, hasta el punto 12, lindando con la finca de RODRIGO LOPEZ y el Condominio Campestre LAGOS DEL PARAÍSO; que de ese punto se gira a la derecha pasando por los puntos 13, 14 y 15 lindando con el mismo condominio; que se cruza la quebrada hasta salir al carreteable que del condominio campestre LAGOS DEL PARAÍSO da acceso a esta finca y se cruza el carreteable hasta el punto 16. Además, no se dice que hiciera parte de ese condominio, ni se describe como un predio o parcela de éste.

Siendo entonces que la susodicha escritura es la única prueba del derecho de propiedad del actor sobre un determinado inmueble, la Sala, contrario a lo afirmado por el a quo, no encuentra que ella sirva para relacionarlo mediante ese derecho con los terrenos objeto del acto acusado, lo cual, de haberse acreditado, indudablemente le daba legitimación por activa en la causa, toda vez que ello lo habría constituido en un tercero titular de un interés directo e inmediato sobre el acto administrativo acusado, siguiendo las voces del artículo 14 del C.C.A.

A lo anterior se agrega lo informado en el documento contentivo del diseño y memorias del aludido condominio, en el que amén de indicarse un terreno de mucha mayor extensión de la finca adquirida por el actor, incluso mucho antes de haberse presentado la petición de la licencia y los diseños del Condominio, se afirma categóricamente que son del señor FERNANDO GONZALEZ ECHEVERRI, por cierto vendedor de la finca en mención y padre del actor.

2.4.- Así las cosas, la documentación aportada al sub lite no permite establecer que el actor tenga derecho de propiedad sobre los terrenos donde está ubicado el condominio campestre LAGOS DEL PARAÍSO y por ende no se evidencia que el acto administrativo acusado afecte sus derechos de manera directa e inmediata, pues lo previsto en el mismo está referido específicamente a ese condominio y no a la finca adquirida por él; luego la excepción propuesta tiene vocación de prosperar tal como lo declaró el a quo, por lo tanto la sentencia apelada se ha confirmar, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia, aunque por razones distintas a las expuestas en dicha sentencia.

Por lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

**FALLA**

Primero.- CONFIRMASE la sentencia apelada, proferida el 10 de febrero de 2005 por el Tribunal Administrativo de Risaralda, mediante la cual declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por activa en el proceso de la referencia.

Ejecutoriada esta providencia, devuélvase el expediente al Tribunal de origen.

Cópiese, notifíquese, publíquese y cúmplase

La anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en su sesión del 22 de noviembre de 2007.

MARTHA SOFIA SANZ TOBON CAMILO ARCINIEGAS ANDRADE

Presidenta

RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA MARCO ANTONIO VELILLA M.



Disposiciones analizadas por Avance Jurídico Casa Editorial Ltda.

Normograma de la Administradora Colombiana de Pensiones - Colpensiones

ISSN 2256-1633

Última actualización: 31 de agosto de 2019

