



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, dos (2) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

Magistrado ponente: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA
RADICADO: 70001-2331-000-2015-00044-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: NORBEY SANTIAGO MORENO ROMERO Y OTROS
**DEMANDADO: ANLA – AUTOPISTAS DE LA SABANA –
MUNICIPIO DE SINCELEJO – CARSUCRE.**

OBJETO DE LA DECISIÓN

Cumplidas todas las etapas previstas, decide el Tribunal el fondo del asunto puesto a su consideración a través de la acción POPULAR promovida por NORBEY SANTIAGO MORENO ROMERO y otros, en contra de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA-, AUTOPISTAS DE LA SABANA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE –CARSUCRE-, el MUNICIPIO DE SINCELEJO y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI-.

1. ANTECEDENTES

1.1 LA DEMANDA¹.

En ejercicio de la acción popular el señor NORBEY SANTIAGO MORENO ROMERO y otros, presentaron demanda en contra de la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA-, AUTOPISTAS DE LA SABANA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE –

¹ Folios 1 a 9 C. Ppal. 1

CARSUCRE-, el MUNICIPIO DE SINCELEJO y la AGENCIA NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA –ANI-, formulando las siguientes, **PRETENSIONES:**

Que se amparen los derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados al debido proceso, de participación, goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente en los suelos y bosques de protección de los cerros de la Sierra Flor de Sincelejo - Sucre.

Que se le ordene a **la ANLA modificar la Resolución No. 0588 del 10 de junio de 2014**, en el sentido que no se otorgue licenciamiento ambiental a la zona conformada por los cerros y bosques de protección de la Sierra Flor de Sincelejo.

Que se ordene a las autoridades ambientales y municipales, que no podrán conceder nuevas licencias, autorizaciones o permisos que permitan las construcciones de vías o de mobiliarios urbanos en la reserva forestal protectora de los cerros de la Sierra Flor, con categoría de suelos de protección.

Que bajo ninguna circunstancia podrán adelantarse actividades mineras en la reserva forestal protectora de los cerros y bosques de protección de la Sierra Flor de Sincelejo y en zonas aledañas a la vereda El Cielo o Nuevo Panorama.

Que se le ordene al concesionario vial Autopistas de la Sabana, hacer la recuperación y reforestación en los Cerros de la Sierra Flor de Sincelejo. Asimismo deberán implementar un plan ambiental que garantice la recuperación total de la zona destruida por el uso de maquinaria pesada y tala de los árboles.

Que se le ordene al concesionario vial Autopistas de la Sabana, con el acompañamiento de las autoridades ambientales, que deberá ejecutar un plan ambiental que garantice la recuperación y retoma de la fauna que emigró como consecuencia de la destrucción efectuada en los cerros de la Sierra Flor de Sincelejo.

Que se le ordene a los accionados, hacer las obras necesarias que impidan la erosión en la zona que comprende la vereda El Cielo o Nuevo Panorama.

Que se ordene al Municipio de Sincelejo, iniciar la restauración de las viviendas resquebrajadas por consecuencia de la erosión en la vereda El Cielo o Nuevo Panorama.

Que se le ordene al Municipio de Sincelejo, prestar el servicio de acueducto con agua potable a la vereda El Cielo o Nuevo Panorama.

Que se le ordene al Municipio de Sincelejo, arreglar y mantener la vía de acceso a la vereda El Cielo o Nuevo Panorama, la cual inicia en la margen derecha de la carretera Sincelejo – Toluviejo.

Como **SUPUESTO FÁCTICO** se narró en la demanda que:

Los Cerros de la Sierra Flor de Sincelejo, según los numerales 3 y 5 del artículo 21 del Acuerdo 007 de 2000 (POT de Sincelejo), ostentan la categoría de Suelos y Bosques de Protección, a pesar de ello, desde el día 22 de septiembre de 2014, trabajadores de Autopistas de la Sabana adelantan devastación de dichos suelos y su zona boscosa mediante el uso de maquinaria pesada tipo retroescavadora, ya que el trazado vial de la construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo, está proyectado por una zona o área de esta cadena montañosa, entre el Kilómetro 1+500 y el Kilómetro 3, de la vía que conduce del Municipio de Sincelejo hacia el Municipio de Toluviejo. Hasta la fecha se han destruido aproximadamente más de 2000 m² de estos suelos, además han establecido el funcionamiento y/o operación de una cantera donde están haciendo extracción de material de construcción tipo balasto; dicho material está siendo utilizado en la construcción del proyecto vial

mencionado, asimismo en el proyecto vial de construcción de la segunda calzada Sampues – Sincelejo.

La cantera está ubicada según las coordenadas (X: 853.931) (Y: 1.524.317) (Z: 185 m), la cual carece de título minero a favor de Autopistas de la Sabana, es decir, que su funcionamiento y aprovechamiento de material de construcción es ilegal.

En oficio de fecha 6 de enero de 2015 remitido por la Agencia Nacional de Minería - Regional Antioquia, la cual es la que tiene competencia en la jurisdicción del Departamento de Sucre, se dijo: (...) *"Se pasó a revisar la ubicación del punto donde se encuentra la cantera de donde supuestamente se extraen materiales de construcción, tal punto se encuentra sobre el título minero JHT-15451, título que no puede explotar ya que no cuenta con licencia ambiental"* Verificando en el Catastro Minero Colombiano, además del título minero mencionado no existen, a la fecha, otra solicitud de legalización de minería de hecho o propuesta de contrato de concesión en la zona."

De lo anterior se evidencia que la ANLA y Autopistas de la Sabana han efectuado sus actuaciones sin dimensionar el verdadero impacto ambiental, con el agravante que la actividad de explotación minera no tiene la licencia ambiental para esta actividad específica. Pero sobre todo preocupa lo que ha revelado la Agencia Nacional de Minería, dentro del contenido del oficio en comento, donde manifiestan que se lo remitirán a la ANLA para: (...) *"que aclare, para el proyecto cuáles son los sitios de corte y relleno, en coordenadas planas de Gauss con origen Bogotá, ya que la resolución 0588 del 10/06/2014 donde se otorga la licencia ambiental, no contiene tales coordenadas. Además, se le solicita comedidamente a la ANLA, que como la resolución 0588 del 10/06/2014, dice que no hay materiales de construcción en la zona y que se requieren los mismos de fuentes externas, se clarifique de cuales títulos mineros se está obteniendo el material para la obra"*.

En aras de la preservación ambiental misma, no existe un límite o amojonamiento que permita ubicar las zonas exactas de extracción, por

el contrario, lo que en realidad expidió la ANLA fue una orden ilimitada para la destrucción ambiental de una zona de suelos y bosques de protección.

Bajo el entendido que los Cerros de la Sierra Flor de Sincelejo, cuya zona tiene la categoría de Uso de Suelos de Protección, la ANLA se extralimitó otorgándole la Licencia Ambiental para que se iniciara la construcción de esta vía en el subtramo comprendido entre el Kilómetro 1 +500 y el kilómetro 3, (PR 1 +500 - PR 3+000); con ello se avaló el inicio de obras sin que el ente municipal iniciara el cambio del uso de suelo de la zona de dichos cerros, es decir, este cambio implicaba incluirlo en el ajuste o modificación del Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Sincelejo, lo que hasta la fecha no ha sucedido; en este sentido ANLA con el otorgamiento de la licencia estatuyó un cambio en el uso del suelo de los Cerros de la Sierra Flor.

La ANLA tiene competencias para expedir las Licencias Ambientales a este tipo de proyectos, pero esto no significa que puede abrogarse funciones que no son de su competencia y mucho menos fuera de su jurisdicción legal; en este sentido la ANLA tomó decisiones que le competen a la Agencia Nacional de Minería, y al Municipio de Sincelejo.

Se pretende construir una vía a través de los cerros de la sierra flor, lo que constituye una acción urbanística, la cual es perpetrada por el concesionario vial Autopistas de la Sabana, dicha acción urbanística no es de competencia de la ANLA ni de Autopistas de la Sabana, las cuales están usurpándolas. En este orden, la ANLA con la expedición de la Resolución 0588 del 8 de junio de 2014, por medio de la cual se expide la Licencia Ambiental para la construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo, está asumiendo una competencia que no le es dada por la Constitución y la Ley, referente a la intervención y modificación en los usos del suelo. Competencia que le es otorgada a la jurisdicción municipal. Para el legislador, es de suma importancia la competencia de la jurisdicción municipal, y la participación ciudadana como eje fundamental dentro del ordenamiento territorial.

En la ejecución del proyecto vial a través de los Cerros, y la puesta en funcionamiento de una actividad minera con la ejecución de una cantera, se estaría dando un cambio significativo en el uso del suelo de dicha zona. Es por ello, que se elevó una petición ante la Registraduría de Sincelejo, la cual certificó con fecha 6 de octubre de 2014, lo siguiente: *"Que ante esta Registraduría Especial del estado civil, a la fecha, ninguna entidad pública o privada ha solicitado trámite para celebrar Consulta Popular en el municipio de Sincelejo, como requisito previo para solicitar el cambio de uso de suelo en esta municipalidad. Lo anterior con ocasión a la construcción de la segunda calzada Sincelejo - Tolviejo"*.

Se demuestra con lo anterior la vulneración de los derechos de participación, al debido proceso y al goce del medio ambiente sano, en lo que respecta a la intervención de la comunidad en lo referente a las mesas de concertación que se conforman para ajustar los planes de ordenamiento y territorial, asimismo se debía consultar a la ciudadanía respecto a la puesta en funcionamiento de la cantera para la extracción de materiales de construcción.

La actividad a la que pretende convertir esta zona por medio de las vías de hecho, por actuar de manera antidemocrática y anti participativa, en el sentido que para poder cambiar el uso del suelo, se tiene que hacer mediante un proceso de modificación al POT, el cual debe ser aprobado por el Concejo Municipal; pero para poder llegar a esa instancia, obligatoriamente el proyecto de acuerdo modificatorio del POT y sus componentes tienen que surtir el procedimiento establecido en la Ley 388 de 1997 y sus decretos reglamentarios. En este orden, la ANLA por medio de la Resolución 0588 de 2014, persiste en asumir una competencia que no le es dada por la Constitución y la Ley, referente a la intervención y modificación en los usos del suelo de los municipios, competencia que le es otorgada a la jurisdicción municipal.

Los fines que se persiguen en pro de garantizar el derecho de participación, bajo el concepto de la función pública del urbanismo, (Artículo 3 de la Ley 388 de 1997) es también una violación al debido proceso, ya que es coartado por la ANLA, que bajo el otorgamiento de

la licencia ambiental a favor de Autopistas de la Sabana, también se le otorga la facultad de usurpar las competencias sobre el cambio del uso del suelo, razón por la cual este concesionario vial procede a cercenar los cerros de la Sierra Flor, cambiándole el uso de suelo de protección, por el uso de suelo para actividad de corredor vial, una actividad diferente o no compatible a la consagrada en los numerales 3 y 5 del artículo 21 del POT (Acuerdo 007 de 2000).

En este sentido, implica un peligro inminente para el medio ambiente, ya que la categoría de suelos de protección radica en la importancia paisajística y ecológica de dichos cerros y bosques de protección, los cuales tienen una gran riqueza en su flora y fauna que allí habitan, que están siendo amenazados o vulnerados. Estos derechos colectivos del Patrimonio Ecológico y Paisajístico, y la Existencia del Equilibrio Ecológico y el Manejo y Aprovechamiento Racional de los Recursos Naturales para Garantizar su Desarrollo Sostenible, su Conservación, de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, están en un inminente peligro por la acción devastadora de Autopistas de la Sabana.

Los cerros de la Sierra Flor tienen la categoría de suelos de protección por tanto este proyecto vial no se puede construir por esta zona o área, ya que el uso del suelo es incompatible con el proyecto vial, por no estar permitida la destinación o construcción de un corredor vial a través de esta zona o área.

En la Resolución 0588 de 2014, se enuncia el aval para talar 220 árboles que se encuentran distribuidos en el subtramo comprendido entre el kilómetro 1+500 y el kilómetro 3, que corresponde a la zona de la Sierra Flor, igualmente se manifiesta que dichos arboles tienen un volumen total de 31,45 m², lo que implica un inminente peligro para estos bosques de protección, configurándose una amenaza o vulneración a los derechos colectivos enunciados.

Como antecedente de la oportuna acción en el pasado, por parte de las autoridades locales frente a la ocurrencia del funcionamiento de la

cantera "El Cantil", ubicada en las faldas de los cerros de la Sierra Flor, a escasos 50 metros de donde hoy se está extrayendo estos mismos materiales de construcción por parte de Autopistas de la Sabana, en esa ocasión, frente a las acciones de contingencia, la administración municipal dio a conocer a los diferentes medios de comunicación que estaban haciendo todos los esfuerzos para que se respetara y cumplieran las disposiciones del POT, con respecto a la debida protección de las áreas de reserva ecológica en el territorio municipal. La Administración Municipal en su página web, emitió el Boletín de Prensa, fechado 31 de octubre de 2011, el cual dice: *"El Comité Local de Prevención y Atención de Desastres (Clopad) declaró la Alerta Amarilla en la cantera ubicada en la vereda El Cielo, en el sector Sierra Flor, propiedad del señor Jorge Correa."* Lo anterior luego de establecer el peligro inminente en el que se encontraban las familias que ocupaban 8 viviendas ubicadas en la cima de la Sierra Flor, además de los vehículos y personas que transitan por la carretera que conduce de Sincelejo hacia Tolú.

Luego de dos oficios enviados por la Secretaría de Planeación Municipal a Ingeominas (hoy Instituto Colombiano de Geología y Minería), fechados el 24 y 25 de mayo, esa entidad aún no le ha respondido a la Alcaldía de Sincelejo sobre la solicitud que le hizo de revocar el título minero a Pablo Eduardo Bulla Dueñas, quien hasta hace poco explotaba arenas en la principal reserva forestal del municipio que es el predio "El Cantil".

Sorprende que la Administración Municipal no esté actuando en esta ocasión con la misma efusividad y empeño puesto en el pasado. Se evidencia una total negligencia y sustracción de las obligaciones por parte del Director de CARSUCRE, pese a que también en el pasado dicha corporación expidió la Resolución No. 0302 del 28 de marzo de 2012, donde se ordenó la suspensión de las actividades de explotación de un yacimiento de arena, grava silíceas elaborada (triturada, molida o pulverizada), materiales de construcción y otros minerales de la cantera "El Cantil". CARSUCRE expidió igualmente la Resolución No. 0532 de julio 3 de 2014, "Por medio de la cual se emite pronunciamiento ambiental en torno al Proyecto Plan de Ordenamiento Territorial de

Segunda Generación del Municipio de Sincelejo”, en donde se indicó que : “1.9. SUELOS DE PROTECCION (ANEXO 5) El POT de Primera Generación establece en su componente rural que el municipio cuenta con áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico y áreas de reserva natural, a ser conservadas a las cuales se les asignarán en el mediano y largo plazo usos comunitarios compatibles y se aplicarán las protecciones requeridas (...)

En la misma se dispuso que “La formación Sierra Flor con los Cerros del norte, occidente, suroriente (Lomas de Romero y Santa Helena) y oriente de la periferia urbana, con sus miradores naturales, con características paisajísticas especiales, con vistas panorámicas hacia el golfo del morrosquillo, la ciénaga de Momíl y la ciudad, estos miradores tendrán una normatividad sostenible y especial.” (...)

Con respecto al cierre de la cantera “El Cantil”, los propietarios de la misma presentaron demanda de reparación directa, la cual fue negada mediante sentencia del 10 de julio de 2014, Sala Tercera de Decisión Oral del Tribunal Administrativo de Sucre, dentro del Expediente: 70 001-33-31-000-2014-00121-00, en donde se dijo: *“la Oficina de Planeación de Sincelejo, tiene certificado que el predio “El Cantil”, es zona protegida ambientalmente.”*²

De lo anterior, no es comprensible que las autoridades aludidas, tengan dualidad de posiciones frente a un mismo hecho, ya que en el pasado se unieron para ejercer la defensa del medio ambiente, con fuertes posturas y aplicabilidad de la norma, ya que Los Cerros de la Sierra Flor son zona de reserva. Ahora contrario a ello, nuevamente se unen, para permitir la devastación de dichos Cerros.

Autopistas de la Sabana debe cumplir con lo establecido en la licencia, donde está dispuesto en su Artículo Sexto lo siguiente: “Adoptar los siguientes Programas del Plan de Manejo Ambiental y las medidas de

² Al respecto es necesario señalar que la providencia no se trata de una sentencia como lo afirma el actor, sino un Auto Admisorio donde simplemente se dio control formal de la demanda, cuestión diferente al asunto aquí tratado.

manejo ambiental propuestas por la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., razón por cual, las deberán acatar en la ejecución de las actividades, características generales, áreas y localización, indicadas en el Estudio de Impacto Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental del Proyecto y las demás obligaciones específicas establecidas en el presente acto administrativo. Dichas medidas corresponden a los Programas y/o fichas que se relacionan en la siguiente tabla, los cuales serán objeto de seguimiento ambiental por parte de esta Autoridad durante la ejecución del proyecto. Igualmente deberá realizar los ajustes que se determinen para cada programa".

Igualmente se dispuso: "Implementar y ejecutar las acciones señaladas a continuación para el subtramo comprendido entre el PR1+500 al PR3+000". Es decir, entre el kilómetro 1+500 metros y el Kilómetro 3, de Sincelejo hacia Tolviejo, en este subtramo en la margen izquierda de la vía, están los cerros de la Sierra Flor de Sincelejo.

Autopistas de la Sabana viola el debido proceso al no implementar y ejecutar las acciones señaladas en la Resolución 0588 de 2014, lo que significa que antes de iniciar cualquier acción, primero debía proceder conforme lo establece el artículo 3 del Decreto 2201 de 2003, es decir, que los alcances y afectaciones del proyecto vial deben incluirse en la etapa de concertación del POT de segunda generación, a fin de que se surta un posible cambio en el uso del suelos de los cerros de la Sierra Flor.

Dentro de la etapa de concertación del proyecto de POT de Segunda Generación, el Consejo Territorial de Planeación de Sincelejo (CTP), rindió concepto, que en sus apartes dice:

"1.3.3.2. Los sistemas Vial, de Espacio Público y Equipamientos Sociales y de Servicios Públicos"

(...) El CTP - Sincelejo no está de acuerdo con la propuesta oficial de construir doble calzada desde el Km 0 hasta el Reten Viejo, pasando por encima de La Sierra Flor, suelos protegidos, tanto en el POT vigente, el

ajuste al POT de Segunda Generación y por CARSUCRE, por medio del Concepto Ambiental emitido a través de la resolución 0532 de 2014 (...)

Lo anterior significa que solo falta agotar la instancia establecida en el numeral 4 del artículo 24 de la Ley 388 de 1997, es decir, que el Proyecto del POT de Segunda Generación, sea aprobado o devuelto por el Concejo Municipal. Hay que aclarar que dicho documento tendrá incorporado que los cerros de la Sierra Flor sigan manteniendo la categoría de Suelos de Protección, lo que significa que no puede ser cambiado, ya que se estaría vulnerado el derecho de participación y al debido proceso de los que participamos en la etapa de concertación de dicho documento, como lo somos los veedores ciudadanos, organizaciones cívicas e instituciones públicas y privadas, y comunidad. En conclusión para poder cambiar el uso del suelo a los cerros de la Sierra Flor, obligatoriamente se tienen que repetir todas las etapas de diagnóstico, formulación y concertación del Plan Ordenamiento para su respectivo ajuste.

Los impactos socioeconómicos, y los riesgos de adentrar una vía en doble calzada por el casco urbano, en especial por la carrera cuarta que es un corredor estudiantil, que a diario la recorren y atraviesan un promedio aproximado de seis mil estudiantes entre las dos jornadas, además se estaría permitiendo el aumento de la contaminación por emisiones de los gases de los vehículos, dentro del casco urbano de Sincelejo. Asimismo se debían establecer los impactos en la movilidad, es por ello, que en la audiencia pública ambiental celebrada el 24 de abril de 2014, la comunidad le solicitó a autopistas de la sabana evaluar otra alternativa, como era el caso de la construcción de una variante que permitiera desviar fuera del casco urbano el tránsito de los vehículos nacionales, en especial los de carga pesada, que en su mayoría ingresan a la ciudad solo de tránsito, además no se había hecho un estudio referente a los impactos que se tendrá en el transporte urbano de pasajeros, ya que sobre la carrera cuarta se habilitaron cinco rutas de este servicio, y estarán compartiendo el corredor vial con los vehículos foráneos.

No existe un estudio referente a los impactos en la movilidad como consecuencia de la ubicación de los retornos, ya que serán ubicados bajando los cerros de la Sierra Flor.

Los habitantes de la vereda "El Cielo" o "Nuevo Panorama", están en estado de zozobra por la latente ocurrencia de derrumbes y resquebrajamientos de viviendas, por la intervención de Autopistas de la Sabana por medio del uso de maquinaria pesada. En ese sentido advertimos que si entre los años 2010 y 2012 mientras estuvo en funcionamiento la cantera en la margen izquierda de la carretera, sufrimos los embates de la erosión y el resquebrajamientos de nuestras casas, y en la actualidad Autopistas de la Sabana tiene dos frentes de operarios haciendo cortes y extracción en los cerros; el primero a pocos metros de donde existía la antigua cantera, y el segundo en la parte de atrás de nuestra vereda, donde el límite de los cortes en el terreno están a menos de un metro de la cercas de varios de los predios pertenecientes a pobladores de la vereda.

Advertimos que los cortes efectuados también están en el límite de donde inicia la orilla del camino de acceso a la vereda en la parte media de la loma, en pocos días impedirá el tránsito por la única vía de acceso que comunica con la carretera que conduce hacia Toluviejo. Como consecuencia de la intervención en la parte de atrás de la vereda, no se pueden desplazar a buscar el agua al aljibe natural ubicado en parte de atrás de finca El Gallinero, este reservorio de agua es la única fuente hídrica de la comunidad, ya que no se cuenta con el servicio de acueducto y alcantarillado.

Desde que se efectuó el cierre de la cantera "El Cantil", el Municipio de Sincelejo tenía la obligación de garantizar la realización de varias obras de estabilización y contingencia que evitaran la erosión. Obras que nunca se realizaron, en vez de ello, fueron remplazadas por el ataque descomunal e inhumano de parte de Autopistas de la Sabana, amparado bajo el silencio del Alcalde de Sincelejo y el Director de CARSUCRE, acción esta que la convierte en una anuencia, que nos convertirá en una futura población de desplazados en el Departamento de Sucre.

Dentro de los anexos y pruebas de esta acción, se incorporan 45 folios que hacen parte del expediente N° 5004 de 2010 de CARSUCRE, del proceso de infracción por el funcionamiento de la cantera en los cerros de la Sierra Flor, con dichos documentos se prueba el pronunciamiento de los informes del ente ambiental y de la Alcaldía de Sincelejo, donde expresan con total claridad la gravedad de nuestra problemática y las contingencias que se deben ejecutar de manera urgente para evitar una tragedia. Tragedia que ya estamos palpando, con esta documentación probamos que su despacho puede tener la certeza técnica del peligro latente en el que estamos inmersos, por ende solicitamos el amparo de nuestros derechos e interés colectivos.

Son accionantes en esta acción popular los miembros del Resguardo Indígena Chincelejo, quienes manifiestan que sus derechos están siendo amenazados o vulnerados por la destrucción de los cerros de la Sierra Flor de Sincelejo.

Está probado por medio del POT de Sincelejo (Acuerdo 007 de 2000) y mediante la Resolución N° 0532 de julio 3 de 2014 de CARSUCRE, la importancia paisajística y ecológica que ostentan los suelos de protección que componen los cerros de la Sierra Flor, dentro de la estructura del ordenamiento territorial de Sincelejo, la cual fue concertada por las distintas organizaciones cívicas y étnicas del municipio, y ha sido en esas concertaciones que se ha expresado lo que significan los cerros de la Sierra Flor para el pueblo indígena Zenú, en dichos cerros se realizan ceremonias de pagamentos y rituales místicos de nuestras creencias indígenas, asimismo en esta zona hacemos recolección de hojas, raíces y flores para la preparación de remedios y baños que utilizamos en nuestra medicina tradicional.

Por intermedio del Cabildo Indígena Flores de Chincelejo, se manifestó lo anterior el día 24 de abril de 2014 en intervención en audiencia pública ambiental celebrada en la ciudad de Sincelejo, y pese a ello, la ANLA expidió la Resolución N° 0588 de 2014, avalando la destrucción de estos suelos sagrados.

Basta con una mera observación para evidenciar la devastación efectuada a la reserva forestal de los suelos de protección de los cerros de la Sierra Flor de Sincelejo, que como consecuencia de ello también se lesionó la fauna, daño que podemos constatar con la lectura del informe de visita de fecha 22 de julio de 2014, realizado por los funcionarios de CARSUCRE, que recopila los testimonios de personas que manifestaron ver la huida de "Micos y Conejos" al momento de iniciar la tala de árboles mediante el uso de motosierras, con el agravante que para ese momento la Licencia Ambiental no estaba en firme, ya que estaba en tránsito un recurso de reposición en contra de dicho acto administrativo.

1.2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.

1.2.1 Agencia Nacional de Infraestructura –ANI–

La entidad contestó la demanda dentro de la oportunidad legal, oponiéndose a las pretensiones de la demanda; como razones de la defensa manifestó que al no existir un pronunciamiento de la administración que profirió el acto, o una decisión judicial que lo excluya del ordenamiento jurídico, la Resolución 0588 de 2014 se encuentra revestida de presunción de legalidad, lo que significa que se debe cumplir una vez se hayan adelantado los requisitos de publicación y notificación.

Propuso las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, falta de agotamiento del requisito de procedibilidad, e inexistencia de amenaza o vulneración a los derechos colectivos.

1.2.2 Agencia Nacional de Minería

La entidad contestó la demanda oportunamente, pronunciándose respecto de los hechos y pretensiones de la misma. Como razones de la defensa manifestó que las decisiones y pronunciamientos emitidos por la ANM en cada uno de los trámites administrativos a su cargo, obedece a imperativos legales que deben ser acatados en toda su extensión. Además, que en el caso concreto no concurren los requisitos para que

prosperare la acción popular toda vez que la ANM no ha violado o amenazado los derechos e intereses colectivos.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.2.3 Autopistas de la Sabana S.A.S.

La Sociedad contestó la demanda dentro de la oportunidad legal para ello, pronunciándose respecto de los hechos y pretensiones de la demanda. Como argumentos de su defensa manifestó que sus actividades en el sector de Sierra Flor se enmarcan en las facultades conferidas en la Resolución 0588 de 2014; además, que la sociedad no mantiene una cantera en Sierra Flor.

1.2.4 Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA

La entidad contestó la demanda dentro de la oportunidad legal, pronunciándose sobre los hechos y pretensiones de la acción. Como argumentos de la defensa se limitó a proponer las excepciones de ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de ANLA, actuación conforme a la ley, inexistencia de solidaridad por el otorgamiento de la licencia ambiental, inexistencia de responsabilidad y nexo de causalidad e inexistencia de vulneración o daño.

1.3. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN.

De la parte demandante. Reiteran que se deben proteger los derechos e intereses colectivos, que han sido vulnerados por la construcción de la segunda calzada Sincelejo – Toluviejo, en sector de los Cerros de la Sierra Flor.

De la parte demandada. La entidad demandada no alegó de conclusión.

Concepto del Ministerio Público. No presentó concepto de fondo en esta oportunidad.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1 COMPETENCIA.

El Tribunal es competente para conocer del presente medio de control en primera instancia, según lo establecido en el artículo 152, numeral 16 de la Ley 1437 de 2011.

Se advierte que no se observa causal de nulidad alguna que pueda invalidar lo actuado, por lo que se procede a decidir el fondo del asunto.

2.2 PROBLEMA JURÍDICO.

Con fundamento en lo expuesto en la demanda, entra el Tribunal a dilucidar, *¿si con ocasión del otorgamiento de la licencia ambiental sobre la zona denominada "Sierra Flor", para la construcción de la segunda calzada Sincelejo – Tolviejo, se han vulnerado los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, y la protección de áreas de especial importancia ecológica?*

2.3 MARCO NORMATIVO

2.3.1 DE LAS ACCIONES POPULARES.

El artículo 88 de la Constitución Política dispone:

"Artículo 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 públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella"

En desarrollo de este precepto constitucional se expidió la Ley 472 de 1998, cuyo artículo 2º define las acciones populares así:

"Artículo 2º. Las acciones populares son los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos.

Las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible."

En el caso que nos ocupa, los derechos cuyo amparo se pretende son, ciertamente, derechos colectivos, contemplados en los literales a) y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 y, en consecuencia, susceptibles de protección mediante la interposición de la acción popular.

2.3.2 EL DERECHO AL GOCE DE UN MEDIO AMBIENTE SANO Y LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO, EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES, PARA GARANTIZAR SU DESARROLLO SOSTENIBLE, SU CONSERVACIÓN, RESTAURACIÓN O SUSTITUCIÓN.

Los artículos 8º, 58, 79, 80 y 95 superiores, consagran, respectivamente, i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Por su parte, en el plano legal, la Ley 99 de 1993 establece que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del **desarrollo sostenible** contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo; ii) en la utilización de los recursos hídricos, el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al **principio de precaución**; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención,

corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) **el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido**; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento; y vii) **los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial.**

A su turno, los artículos 1º y 2º del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se dictó el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, disponen que el medio ambiente es un patrimonio común que debe preservarse. De hecho en los artículos referidos se lee:

“Artículo 1º. El ambiente es patrimonio común. El Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo, que son de utilidad pública e interés social.

La preservación y manejo de los recursos naturales renovables también son de utilidad pública e interés social.

Artículo 2º. Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto:

1º. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

2º. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos.

3º. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.”

El artículo 7º de la Ley 472 de 1998 dispone que los derechos e intereses colectivos deben observarse y aplicarse de acuerdo a como están definidos y regulados en la Constitución, las leyes y los tratados

internacionales que vinculan al país. A propósito, se destacan los siguientes convenios internacionales que protegen el medio ambiente:

La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato del Decreto 2811 de 1974 al que se hizo referencia, que consagró una serie de principios en relación con el medio ambiente, así:

"Principio 1. El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar y, tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras..."

Principio 2. Los recursos naturales de la tierra, incluidos el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.

(...)

Principio 4. El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y fauna silvestres y su hábitat...

(...)

Principio 13. A fin de lograr una más racional ordenación de los recursos y mejorar así las condiciones ambientales, los Estados deberían adoptar un enfoque integrado y coordinado de la planificación de su desarrollo de modo que quede asegurada la compatibilidad del desarrollo con la necesidad de proteger y mejorar el medio humano en beneficio de su población.

(...)

Principio 15. Debe aplicarse la planificación a los asentamientos humanos y a la urbanización con miras a evitar repercusiones perjudiciales sobre el medio y a obtener los máximos beneficios sociales económicos y ambientales para todos (...)"

La Convención sobre la Diversidad Biológica celebrada en Rio de Janeiro en junio de 1992, aprobada en Colombia mediante la Ley 165 de 1994, en la cual los países asistentes acordaron:

"Artículo 1º. Objetivos

Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada.

Artículo 2º. Términos utilizados

A los efectos del presente Convenio:

Por "recursos biológicos" se entienden los recursos genéticos, los organismos o partes de ellos, las poblaciones, o cualquier otro tipo del componente biótico de los ecosistemas de valor o utilidad real o potencial para la humanidad.

Por "área protegida" se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

(...)

Artículo 6°. Medidas generales a los efectos de la conservación y la utilización sostenible

Cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares:

a) Elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes, que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en el presente Convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; y

(...)

Artículo 8°. Conservación in situ

Cada parte contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

a) Establecerá un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

(...)

e) Promoverá un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar la protección de esas zonas;

f) Rehabilitará y restaurará ecosistemas degradados y promoverá la recuperación de especies amenazadas, entre otras cosas mediante la elaboración y la aplicación de planes u otras estrategias de ordenación;

h) Impedirá que se introduzcan, controlará o erradicará las especies exóticas que amenacen a ecosistemas, hábitats o especies;

i) Procurará establecer las condiciones necesarias para armonizar las utilidades actuales con la conservación de la diversidad biológica y la utilización sostenible de sus componentes;

(...)

Artículo 10°. Utilización sostenible de los componentes de la diversidad biológica

Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

d) Prestará ayuda a las poblaciones locales para preparar y aplicar medidas correctivas en las zonas degradadas donde la diversidad biológica se ha reducido; y

e) Fomentará la cooperación entre sus autoridades gubernamentales y su sector privado en la elaboración de métodos para la utilización sostenible de los recursos biológicos."

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible de Río + 20, de 22 de junio de 2012, en la cual los Estados partícipes reconocieron *"...que es necesario incorporar aún más el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones."*, *"...que el desarrollo sostenible exige medidas concretas y urgentes [y] sólo se puede lograr forjando una amplia alianza de las personas, los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, trabajando juntos para lograr el futuro que queremos para las generaciones presentes y futuras"*, *"... la importancia de fortalecer el marco institucional para el desarrollo*

sostenible a fin de que responda de forma coherente y eficaz a los desafíos actuales y futuros y reduzca las lagunas en la ejecución de la agenda de desarrollo sostenible.”, y piden que “...se realicen mayores esfuerzos para lograr la ordenación sostenible de los bosques, la reforestación, la restauración y la forestación, y [apoyando] las medidas para enlentecer, detener y revertir la deforestación y la degradación forestal...”.

2.3.3. PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE

La toma de decisiones enmarcadas en el aprovechamiento de recursos naturales renovables con ocasión de la ejecución de obras que representan un desarrollo humano, requiere tener en cuenta que se garantice el uso racional, en aras de la preservación del recurso para las generaciones futuras³.

El artículo 3 de la Ley 99 de 1993, dispone:

“ARTÍCULO 3o. DEL CONCEPTO DE DESARROLLO SOSTENIBLE. Se entiende por desarrollo sostenible el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades”

Sobre el desarrollo del principio de desarrollo sostenible, el Consejo de Estado ha considerado:

“Para tomar decisiones razonables y justas que atiendan a las necesidades del momento actual, en la presente acción popular se debe ponderar la protección al medio ambiente con el desarrollo económico y social, respetando el desarrollo sostenible; lo que hace necesario hacer referencia a éste último concepto, con el fin de fijar su alcance en la necesidad de proteger tanto el medio ambiente representado en la reserva forestal denominada “Bosque Oriental de Bogotá”, que constituye un recurso

³ *“Es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: “El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.” En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras”.* Consejo de Estado, Sección Primera. Expediente No760012331000200400656 01. AP. C. P. María Claudia Rojas L. Citando a Pérez Efraín, Derecho ambiental, Ed. Mc Graw Hill, Colombia 2000, pág. 7.

fundamental para el país y la humanidad, como los derechos adquiridos con justo título. Es tal la importancia del principio de desarrollo sostenible que el Decreto Ley 3570 de 2011⁴ señala como objetivos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables.

En este orden de ideas, es importante destacar que el principio de desarrollo sostenible se encuentra consagrado expresamente en el artículo 80 de la Constitución Política, el cual, en su tenor literal dispone: "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución." En esta medida, el desarrollo sostenible consiste en la exigencia de utilizar los recursos naturales dentro de determinados parámetros, de forma que se garantice su uso racional, preservándolos en beneficio de las generaciones futuras⁵.

Cabe resaltar que uno de los documentos en los que se originó el principio de desarrollo sostenible es la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972. De hecho, el principio 2 de dicha Declaración señala que los recursos naturales deben ser preservados en beneficio de las generaciones presentes y futuras, mediante la cuidadosa planificación u ordenación.

A su vez, se tiene que el informe Brundtland, elaborado en 1987 por la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo de la ONU, pone de presente la posibilidad de un nuevo crecimiento económico basado en políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales. Señala que debe entenderse por desarrollo sostenible el principio que permite satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades.

Asimismo, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, fija al desarrollo sostenible como un objetivo primordial. De hecho, principios como el 1º y el 4º enfatizan que debe armonizarse el bienestar del hombre con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente debe ser considerado como parte integrante del proceso de desarrollo.

⁴ Por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible

⁵ Pérez Efraín, Derecho ambiental, Ed. Mc Graw Hill, Colombia 2000, pág 7.

Igualmente, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22 de junio de 2012, reconoce la necesidad de incorporar el desarrollo sostenible en todos los niveles, integrando sus aspectos económicos, sociales y ambientales y reconociendo los vínculos que existen entre ellos, con el fin de lograr la aplicación de este principio en todas sus dimensiones.

De estos instrumentos internacionales se desprenden cuatro elementos recurrentes en torno al concepto de desarrollo sostenible: el primero, es la necesidad de preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras (equidad inter generacional); el segundo, es la idea de explotar los recursos de una manera sostenible, prudente y racional; el tercero, es el uso equitativo de los recursos naturales; y el cuarto, la necesidad de que las consideraciones medioambientales estén integradas en los planes de desarrollo.⁶

En el ámbito del derecho interno, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993 lo define como aquel que "conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades".

En el mismo sentido, la Ley 165 de 1994 por la cual se aprobó el Convenio sobre la Diversidad Biológica realizado en Río de Janeiro en 1992 define, en su artículo 2º, que "utilización sostenible" es aquel manejo de componentes de la diversidad biológica a un ritmo que no conlleve su reducción a largo plazo, de manera que se mantenga la capacidad de la diversidad biológica para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras.

Igualmente el artículo 4º literal c) de la Ley 472 de 1998, señaló que es un derecho colectivo "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".

Recientemente la Ley 1523 de 2012⁷, por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, dispuso en su artículo 3º que "El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las

⁶ Sands Philippe Joseph, Principles of International Environmental Law, Ed. Cambridge, Reino Unido, 2004, pág: 253. Nota de la cita.

⁷ Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones.

necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres.”.

La Corte Constitucional, en sentencia T 251 de 1993 (M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz)⁸, señaló que es deber de las autoridades ambientales promover planificadamente el aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de mejorar la calidad de vida y conseguir el desarrollo de las generaciones presentes. De hecho, advirtió que este manejo y aprovechamiento debe ser racional, de forma que se preserve la potencialidad del medio ambiente para solventar las necesidades de las generaciones futuras.

En un mismo sentido, dicha Corporación en sentencia C 58 de 1994 (M.P. Alejandro Martínez Caballero)⁹, indicó que con este concepto se ha buscado superar una perspectiva únicamente conservacionista en la protección del medio ambiente, pues se pretende armonizar el derecho al desarrollo con las restricciones concernientes a la protección del mismo. Concluyó que el desarrollo sostenible debe permitir el mejoramiento de la calidad de vida de las personas pero sin sobrepasar la capacidad de carga de los ecosistemas.

Por su parte, la Sección Primera de esta Corporación, en sentencia de 13 de abril de 2000 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.)¹⁰, advirtió que el criterio de desarrollo sostenible responde a la unión entre el medio ambiente y el desarrollo, de manera que una actividad que se ajusta a este criterio es aquella que busca el desarrollo con base en la sana utilización de los recursos naturales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad.

Asimismo, la misma Sección, en sentencia de 21 de junio de 2001 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero)¹¹ señaló que si bien es perentorio cuidar de los recursos naturales, también es cierto que el Estado no puede frenar el desarrollo sostenible; entendido como aquel que lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin

⁸ Corte Constitucional. Sentencia T 251 de 1993, Actor: Orlando Pastrana, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

⁹ Corte Constitucional. Sentencia C 58 de 1994, Actor: Alfonso Palma Capera, M.P.: Alejandro Martínez Caballero.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Expediente: AP-031, Actor: Fundación Biodiversidad, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 21 de junio de 2001, Rad.: 1100103240001999560401, Actores: Marco Fidel Cruz Martínez y Otros, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.

agotar los recursos naturales, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras.

En cuanto a los elementos del concepto de desarrollo sostenible, cabe destacar que el doctrinante Manuel Rodríguez Becerra¹² ha expresado que entre ellos se encuentran: i) la obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras; ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados; iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población; iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico; v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental; y vi) reconocer que el desarrollo sostenible no implica que la preservación de todos los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deben ser tomadas considerando su impacto ambiental.”¹³

La Corte Constitucional, en Sentencia C-094 de 2015, resumió la jurisprudencia constitucional sobre el alcance del principio de desarrollo sostenible, al señalar:

“(i) el concepto de desarrollo sostenible debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente; (ii) este principio y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; (iii) la responsabilidad del Estado de planificar y aprovechar los recursos naturales de forma tal que se logre un desarrollo sostenible requiere el desarrollo de una política de la planificación ambiental que tenga cobertura nacional; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; (v) las Corporaciones Autónomas Regionales son responsables del manejo y conservación de medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en virtud de la obligación del poder público de planificar el manejo y aprovechamiento

¹² Rodríguez Becerra Manuel, *El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?*, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

¹³ Consejo de Estado, sentencia del 5 de noviembre de 2013, Exp. No. 250002325000200500662 03, M.P. Dra. María Claudia Rojas Lasso.

*de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (vi) para lograr materializar el principio de desarrollo sostenible el legislador puede establecer límites o condiciones que restrinjan el ejercicio de los atributos de la propiedad privada, siempre y cuando dichas restricciones sean razonables y proporcionadas; (vii) **la importancia de las licencias ambientales radica en que materializan el deber del estado de planificación de los recursos naturales***".¹⁴ (Negrillas fuera del texto).

2.3.3. DE LA LICENCIA AMBIENTAL. FINALIDAD Y RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

Como medio o instrumento para la planificación del uso de los recursos naturales y como componente del principio de desarrollo sostenible se ha determinado en nuestro País, la obligatoriedad y necesidad de la licencia ambiental, para adelantar proyectos que conlleven intervención sobre los recursos naturales o el medio ambiente, así:

En la Ley 99 de 1993 se dispone:

ARTÍCULO 49. DE LA OBLIGATORIEDAD DE LA LICENCIA AMBIENTAL. La ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad, que de acuerdo con la Ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje requerirán de una Licencia Ambiental.

¹⁴En sentencia C-259 de 2016, la Corte Constitucional, sobre la protección y promoción del medio ambiente señaló: "La protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente. Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de **desarrollo sostenible**, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente—verbigracia, actividades económicas— deben realizarse teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico y desarrollo de la actividad minera"

A su vez, el artículo 50 de la Ley 99 de 1993, sobre licencia ambiental señala que:

“ARTÍCULO 50. DE LA LICENCIA AMBIENTAL. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada”

El artículo 3ª del Decreto 2020 de 2010, sobre el concepto y alcance de la licencia ambiental señalaba:

Artículo 3º. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos, términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales cuando estos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Contenido reproducido en el artículo 3 del Decreto 2041 de 2014, que derogó el decreto 2820 de 2010, así:

Artículo 3º. Concepto y alcance de la licencia ambiental. La licencia ambiental es la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de un proyecto, obra o actividad, que de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables, o al medio ambiente, o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje; la cual sujeta al beneficiario de esta, al cumplimiento de los requisitos,

términos, condiciones y obligaciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada.

La licencia ambiental llevará implícitos todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.

El uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables deberán ser claramente identificados en el respectivo estudio de impacto ambiental.

La licencia ambiental deberá obtenerse previamente a la iniciación del proyecto, obra o actividad. Ningún proyecto, obra o actividad requerirá más de una licencia ambiental.

Parágrafo. Las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales no podrán otorgar permisos, concesiones o autorizaciones ambientales cuando estos formen parte de un proyecto cuya licencia ambiental sea de competencia privativa de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

Sobre el término, el artículo 6 del citado Decreto dispone:

Artículo 6°. Término de la licencia ambiental. La licencia ambiental se otorgará por la vida útil del proyecto, obra o actividad y cobijará las fases de construcción, montaje, operación, mantenimiento, desmantelamiento, restauración final, abandono y/o terminación.

La Corte Constitucional, en sentencia T- 462A de 2014, señaló que, “ *en otras palabras, puede afirmarse que la licencia ambiental es el acto administrativo emitido por la autoridad ambiental competente, a través del cual se autoriza a una persona jurídica pública o privada a ejecutar una obra o proyecto de infraestructura que puede producir deterioro grave a los recursos naturales o al medio ambiente o introducir modificaciones notorias al paisaje, y que por eso, debe darse un cumplimiento estricto a las obligaciones y requisitos establecidas en ella para la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos negativos ambientales de la obra autorizada*”

En la misma providencia sobre la naturaleza y alcance de la licencia ambiental, expuso entre otras, características que:

(a) La licencia ambiental es el acto administrativo de autorización que otorga a su titular el derecho de realizar una obra o actividad

con efectos sobre el ambiente, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente. La licencia ambiental es esencialmente revocable.

(b) La razón de ser de las licencias ambientales es la protección de los derechos individuales y colectivos. Corresponde a las autoridades públicas velar por estos derechos, en particular cuando la amenaza de su vulneración aumenta debido al desarrollo de actividades riesgosas.

(c) El deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, denegación o cancelación de licencias ambientales por parte del Estado. Solamente el permiso previo de las autoridades competentes, hace jurídicamente viable la ejecución de obras o actividades que puedan tener efectos potenciales sobre el ecosistema.

*(d) La licencia ambiental tiene un fin preventivo o precautorio en la medida en que busca eliminar o por lo menos prevenir, mitigar o revertir, en cuanto sea posible, con la ayuda de la ciencia y la técnica, los efectos nocivos de una actividad en los recursos naturales y el ambiente. **Así pues, no es sólo un instrumento para prevenir daños, sino también sirve para mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan las actividades de explotación y/o exploración de recursos.***

(e) Es manifestación del principio de precaución y por eso se autoriza o no adelantar una obra o actividad que tan sólo "potencialmente puede afectar los recursos naturales renovables o el ambiente (...)".

(f) La exigencia de licencias ambientales constituye un típico mecanismo de intervención del Estado en la economía, y una limitación de la libre iniciativa privada, justificada con el propósito de garantizar que la propiedad cumpla con la función ecológica que le es inherente (C.N. art. 58)."¹⁵ (Negrillas fuera del texto)

¹⁵ Igualmente en Sentencia C- 746 de 2012, la Corte Constitucional se refirió al concepto de la licencia ambiental, señalando: "Con fundamento en la jurisprudencia constitucional, se concluye que la licencia ambiental: (i) es una autorización que otorga el Estado para la ejecución de obras o la realización de proyectos o actividades que puedan ocasionar un deterioro grave al ambiente o a los recursos naturales o introducir una alteración significativa al paisaje (Ley 99/93 art. 49); (ii) tiene como propósitos prevenir, mitigar, manejar, corregir y compensar los efectos ambientales que produzcan tales actividades; (iii) es de carácter obligatoria y previa, por lo que debe ser obtenida antes de la ejecución o realización de dichas obras, actividades o proyectos; (iv) opera como instrumento coordinador, planificador, preventivo, cautelar y de gestión, mediante el cual el Estado cumple diversos mandatos constitucionales, entre ellos proteger los recursos naturales y el medio ambiente, conservar áreas de especial importancia ecológica, prevenir y controlar el deterioro ambiental y realizar la función ecológica de la propiedad; (v) es el resultado de un proceso administrativo reglado y complejo que permite la participación ciudadana, la cual puede calificarse con la aplicación del derecho a la consulta previa si en la zona de influencia de la obra, actividad o proyecto existen asentamientos indígenas o afrocolombianos; (vi) tiene

En ese orden, la licencia ambiental como paso previo a la intervención de recursos naturales, responde, a la necesidad de prevenir, mitigar, corregir, compensar, manejar y controlar los impactos al ambiente generados por la actividad humana, en aras de establecer la forma en que puedan ser gestionados de manera responsable con la protección del ambiente, siendo un componente del principio de desarrollo sostenible y materialización de la intervención del Estado.

Lo expresa así la Corte Constitucional en la Sentencia T- 282 de 2010: *“Las licencias ambientales y su régimen especial para el caso de obras de cualquier tipo en parques naturales, son por tanto un poderoso concepto jurídico para la preservación de las riquezas naturales de la Nación, cuyas reglas sustanciales y procedimentales para su obtención, se deben respetar y hacer cumplir con elevados niveles de exigencia, en tanto única forma de hacer efectivos sus distintas manifestaciones normativas”*

Para la solicitud de una licencia ambiental¹⁶, es menester entre otros requisitos, la presentación del estudio de impacto ambiental, el cual es definido por el artículo 57 de la Ley 99 de 1993, modificado por el artículo 178 de la Ley 1753 de 2015, así:

ARTÍCULO 57. DEL ESTUDIO DE IMPACTO AMBIENTAL. <Artículo modificado por el artículo 178 de la Ley 1753 de 2015. El nuevo texto es el siguiente:> Se entiende por estudio de impacto ambiental, el conjunto de información que debe presentar ante la autoridad ambiental competente el interesado en el otorgamiento de una licencia ambiental.

El estudio de impacto ambiental contendrá información sobre la localización del proyecto, los elementos abióticos, bióticos, y socioeconómicos del medio que puedan sufrir deterioro por la respectiva obra o actividad, para

*simultáneamente un carácter técnico y otro participativo, en donde se evalúan varios aspectos relacionados con los estudios de impacto ambiental y, en ocasiones, con los diagnósticos ambientales de alternativas, en un escenario a su vez técnico científico y sensible a los intereses de las poblaciones afectadas (Ley 99/93 arts. 56 y ss); y, finalmente, (vii) se concreta en la expedición de un acto administrativo de carácter especial, el cual puede ser modificado unilateralmente por la administración e incluso revocado sin el consentimiento previo, expreso y escrito de su titular, cuando se advierta el incumplimiento de los términos que condicionan la autorización (Ley 99/93 art. 62). **En estos casos funciona como garantía de intereses constitucionales protegidos por el principio de prevención y demás normas con carácter de orden público”.***

¹⁶ Ver artículo 179 de la Ley 1753 de 2015.

cuya ejecución se pide la licencia, y la evaluación de los impactos que puedan producirse. Además, incluirá el diseño de los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de impactos, así como el plan de manejo ambiental de la obra o actividad.

El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expedirá los términos de referencia genéricos para la elaboración del estudio de impacto ambiental; sin embargo, las autoridades ambientales los fijarán de forma específica dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la radicación de la solicitud en ausencia de los primeros¹⁷.

¹⁷ El artículo 21 del Decreto 2041 de 2014, sobre estudios de impacto ambiental, señala: El estudio de impacto ambiental (EIA) es el instrumento básico para la toma de decisiones sobre los proyectos, obras o actividades que requieren licencia ambiental y se exigirá en todos los casos en que de acuerdo con la ley y el presente reglamento se requiera. Este estudio deberá ser elaborado de conformidad con la Metodología General para la Presentación de Estudios Ambientales de que trata el artículo 14 del presente decreto y los términos de referencia expedidos para el efecto, el cual deberá incluir como mínimo lo siguiente:

1. Información del proyecto, relacionada con la localización, infraestructura, actividades del proyecto y demás información que se considere pertinente.
2. Caracterización del área de influencia del proyecto, para los medios abiótico, biótico y socioeconómico.
3. Demanda de recursos naturales por parte del proyecto; se presenta la información requerida para la solicitud de permisos relacionados con la captación de aguas superficiales, vertimientos, ocupación de cauces, aprovechamiento de materiales de construcción, aprovechamiento forestal, recolección de especímenes de la diversidad biológica con fines no comerciales, emisiones atmosféricas, gestión de residuos sólidos, exploración y explotación de aguas subterráneas
4. Información relacionada con la evaluación de impactos ambientales y análisis de riesgos.
5. Zonificación de manejo ambiental, definida para el proyecto, obra o actividad para la cual se identifican las áreas de exclusión, las áreas de intervención con restricciones y las áreas de intervención.
6. Evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto.
7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.
8. Programa de seguimiento y monitoreo, para cada uno de los medios abiótico, biótico y socioeconómico.
9. Plan de contingencias para la construcción y operación del proyecto. que incluya la actuación para derrames, incendios, fugas, emisiones y/o vertimientos por fuera de los límites permitidos.
10. Plan de desmantelamiento y abandono, en el que se define el uso final del suelo, las principales medidas de manejo, restauración y reconfiguración morfológica.
11. Plan de inversión del 1 %, en el cual se incluyen los elementos y costos considerados para estimar la inversión y la propuesta de proyectos de inversión, de conformidad con lo dispuesto en el Decreto 1900 de 2006 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue.
12. Plan de compensación por pérdida de biodiversidad de acuerdo con lo establecido en la Resolución 1517 del 31 de agosto de 2012 o la que modifique, sustituya o derogue.

Parágrafo 1°. El Estudio de Impacto Ambiental para las actividades de perforación exploratoria de hidrocarburos deberá adelantarse sobre el área de interés geológico específico que se declare, siendo necesario incorporar en su alcance, entre otros aspectos, un análisis de la sensibilidad ambiental del área de interés, los corredores de las vías de acceso, instalaciones de superficie de pozos tipo, pruebas de producción y el transporte en carro-tanques y/o líneas de conducción de los fluidos generados. Parágrafo 2°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible fijará los criterios que deberán aplicar los usuarios para la elaboración de la evaluación económica de los impactos positivos y negativos del proyecto, obra o actividad con base en la propuesta .que presente la Autoridad Nacional Licencias Ambientales (ANLA), en un término no mayor a seis (6) meses a partir del a fecha de publicación del presente decreto. Las actividades de importación de que tratan los numerales 10.2 Y 11 del artículo 8° del presente decreto, no deberán presentar la evaluación económica de la que trata el numeral 6 del presente artículo.

Por su parte, el artículo 8 del Decreto 2041 de 2014, dispone en su numeral 8.1, que están sujetos a licencia ambiental

8.1. Proyectos de la red vial nacional referidos a:

- a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;
- b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el parágrafo 2 del artículo 10 del Decreto 769 de 2014.
- c) La construcción de túneles con sus accesos

El Decreto 3573 de 2011, crea a Autoridad Nacional de Licencias Ambientales -ANLA-, señalando que tiene por objeto encargarse de que los proyectos, obras o actividades sujetos de licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo sostenible ambiental del País, atribuyéndole entre sus competencias o funciones, la de otorgar o negar las licencias, permisos y trámites ambientales de competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, de conformidad con la ley y los reglamentos.¹⁸

No obstante cabe resaltar, que la responsabilidad de la ANLA¹⁹, no se limita o agota simplemente al otorgamiento de la licencia ambiental, previo cumplimiento de los requisitos, pues quedó radicado conforme el decreto 3573 de 2011, en la órbita de sus competencias, igualmente realizar el seguimiento de las licencias, permisos y trámites ambientales, lo cual, permite que se cumpla con el propósito de prevención o mitigación de daños ambientales, derivados de la intervención humana por infraestructura o realización de obras utilizando los recursos naturales, fundamento del control establecido a través de las licencias ambientales.

El H. Consejo de Estado ha señalado que el deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, modificación, o la negación de éstas o cancelación de instrumentos de manejo ambiental, sean estos Licencias o Planes de

¹⁸ Ver artículos 2 y 3.

¹⁹ Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada Autoridad Nacional de Licencias Ambientales

Manejo Ambiental únicos que hacen viable la ejecución de obras o actividades de impacto grave a los ecosistemas, conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente, teniendo en cuenta, que La razón de ser de los instrumentos de manejo y control ambiental es la protección de los derechos individuales y colectivos, correspondiéndole a las autoridades públicas velar por un mínimo impacto negativo, para lo cual la autoridad ambiental, se ocupa de prevenir y controlar los factores de deterioro²⁰, siendo una de dichas herramientas la intervención y control que se realiza con el otorgamiento de la licencia ambiental.

2.4. EL CASO CONCRETO

2.4.3. **Recopilación probatoria.** De las pruebas aportadas al plenario se desprende que:

- Por auto No. 2859 del 3 de septiembre de 2013, la ANLA definió una alternativa para el proyecto de construcción del corredor Sincelejo – Toluviéjo, posterior al trámite administrativo de evaluación de estudio de diagnóstico ambiental (Fol. 550 a 563 C. Ppal. 3). En dicho documento se consideró que:

"En lo relacionado con el medio biótico, el Área de influencia Directa de las tres alternativas interviene el sector conocido como Sierra Flor, localizado al finalizar el tramo, el cual se encuentra catalogado en el Plan Básico de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo como Área Forestal Protectora. Durante la visita de evaluación no se evidenciaron coberturas boscosas o ecosistemas sensibles que puedan ser representativos en esta zona, la única presencia de cobertura vegetal arbustiva y arbórea, en el área de influencia de este tramo, se encuentra sobre el talud alledaño a la vía, el cual debido a la alta pendiente no presenta procesos de intervención antrópica, situación que ha permitido la regeneración natural de la vegetación. Es importante mencionar que en la parte alta de dicho talud, se encuentra un terreno cubierto de pastos manejados cuyo uso actual es la ganadería.

En general se observó que el área en la cual fueron planteadas las alternativas está siendo usada actualmente como área de expansión del municipio, en donde los representantes de la Oficina de Planeación de la Alcaldía Municipal de Sincelejo, indicaron que se están

²⁰ Extraído de la sentencia del 29 de abril de 2015, Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección B. Expediente No. 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)

desarrollando proyectos urbanísticos como soluciones de Vivienda de Interés Social, así mismo, en el sector se presentan asentamiento ilegales como invasiones.

En consulta a los representantes de la Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE, se señaló que la zona no ha sido reconocida como Área Protegida. Así mismo, los funcionarios de la Alcaldía de Sincelejo, manifestaron que en este momento se adelanta la actualización del Plan de Ordenamiento Territorial en donde se está realizando una delimitación detallada de esta zona.”

- A través de la **Resolución No. 0588 del 10 de junio de 2014**, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- resolvió otorgar a la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA, **licencia ambiental para la ejecución del proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)”** (Fol. 25 CD).

En dicho documento, la ANLA manifestó que una vez realizada la correspondiente Evaluación del Impacto Ambiental, se impondrán las medidas necesarias, bajo criterios de proporcionalidad y razonabilidad, para prevenir, mitigar, corregir o en dado caso compensar el impacto ambiental producido con motivo de la ejecución del proyecto denominado «Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo - Tolviejo”, localizado en el Departamento de Sucre, en la vía que comunica los municipios de Sincelejo y Tolviejo, entre los PR 1+500 al 17+000, con una longitud aproximada de 15,5 km de la Concesión Vial Córdoba - Sucre.

Dentro de sus consideraciones expuso que mediante Concepto Técnico No. 0975 del 24 de octubre de 2013, CARSUCRE recomendó, entre otras cosas, que:

“F. Autopista de la Sabana S.A, deberá definir ante el Municipio de Sincelejo, el uso del suelo para el sitio conocido como La Sierra, ya que en el lugar existen unos árboles dentro del inventario presentado, que según el PBOT del Municipio de Sincelejo concertado con la Corporación, el área en referencia está definida como zona de protección.”

Por otro lado, señaló que:

"...mediante comunicaciones 4120-E2-43708 del 08 de octubre de 2013 y 4120-E2-38029 de 03 de septiembre de 2013, realizó la consulta correspondiente a la Alcaldía municipal de Sincelejo y a CARSUCRE, sobre el carácter legal dado a la zona conocida como Sierra Flor, ante lo cual la Alcaldía municipal de Sincelejo mediante Radicado 4120-0-47552 del 30 de octubre de 2013, remitió copia de la Resolución 673 de 1999 "Por medio de la cual se fijan las determinantes ambientales para aplicar a los municipios del área de jurisdicción de CARSUCRE", indicando que la misma fue incorporada en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo (Acogido por Acuerdo 007 del 29 de julio del 2000), en donde este sector se encuentra catalogado como "(i) Área de actividad forestal protectora (EN1)", la cual según el POT, corresponde a "la porción de territorio rural destinada a desarrollo de actividades de establecimientos de bosques naturales con especies nativas para la protección del recurso hídrico y otros recursos naturales renovables, protección del ecosistema y de la biodiversidad, está ubicada en los paisajes de lomerío y montañas ligeramente ondulados a escarpados; suelos de moderada a alta fertilidad, de bien a excesivamente drenados, superficiales a profundo, erosión entre ligera y moderada; ocupa una superficie de 2.835.57 Ha, que corresponde al 10.76% del área total rural. En esta área por su vulnerabilidad debido al estado de degradación que actualmente tiene, se debe implementar en el corto plazo un programa de reforestación de 100 Ha, con especies nativas y 1.000 Ha en el mediano plazo; todo este programa debe ir acompañado de la sensibilización de los propietarios.

Indicó además, que frente a la consulta de la existencia de zona de protección, CARSUCRE manifestó que: "la Corporación no ha realizado declaratoria alguna como Área Protegida en el tramo indicado por ustedes y/o áreas circundantes... Sin embargo es de conocimiento de esta Corporación que el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo vigente en la actualidad, designó como área de especial importancia ecológica el sector de Sierra Flor."

Frente a lo anterior, consideró que *"...si bien el sector denominado Sierra Flor se localiza en la zona catalogada como "(i) Área de actividad forestal protectora (EN1)" según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, la zona no cuenta con el carácter de Área Protegida que establece el decreto 2372 de 2010. Así mismo, es necesario resaltar que durante la visita de evaluación se observó que este sector corresponde a un área altamente intervenida que se encuentra en proceso de urbanización, en donde se mantiene un uso del suelo con ganadería extensiva. Sólo se observa vegetación de tipo arbóreo y arbustivo sobre el talud contiguo a la vía actual, producto de*

la regeneración natural, que ha sido favorecida por la pendiente del terreno que impide los usos agrícolas y pecuarios.

- Contra la Resolución No. 0588 de 2014, el señor NORBEY MORENO MORENO interpuso recurso de reposición ante la Dirección General de la ANLA, en donde solicitó la revocatoria directa o caducidad de la licencia ambiental contenida en la resolución en mención, por manifiesta vulneración de los derechos fundamentales y colectivos enunciados en el recurso (Fol. 16 a 25, C. Ppal. 2).
- Mediante la Resolución No. 1016 del 4 de septiembre de 2014, la ANLA resolvió el recurso de reposición interpuesto, en donde dispuso confirmar en todas sus partes la Resolución No. 0588 del 10 de junio de 2014 (Fol. 26 a 60, C. Ppal. 2)
- El Consejo Territorial de Planeación de Sincelejo, mediante oficio de fecha 12 de septiembre de 2014 (Fol. 25 CD), dando respuesta a derecho de petición presentado por el señor Norbey Moreno Moreno, indicó que:

"2) Dentro de la etapa de formulación y concertación del proyecto del POT de Segunda Generación, contenido en el Concepto Ambiental de CARSUCRE, según la Resolución N° 0532 de 2014, se mantiene la categoría de suelos de protección de los Cerros de la Sierra Flor, cuando en el inciso cuarto de la página once, se concerta: "Incorporar en el componente rural y en la cartografía oficial del POT de Segunda Generación, cada uno de estos suelos de protección actualizando la dimensión de las áreas y garantizando la concordancia con la visión, los análisis y precisiones técnicas del POT derivadas del proceso de elaboración de la cartografía oficial del mismo.

Lo anterior, tipifica que en dichos suelos de protección no se podrá ejecutar acciones ni proyectos que vayan a generar impactos ambientales negativos, por tanto el Proyecto de la Construcción de la Segunda Calzada Sincelejo – Tolviejo, sería inviable y estaría violando el POT actual y la Resolución N° 0532 de 2014 de CARSUCRE."

- La Corporación Autónoma Regional de Sucre – CARSUCRE-. Mediante Resolución No. 0532 del 3 de julio de 2014, se pronunció en torno al proyecto de Plan de Ordenamiento Territorial de Segunda Generación de Sincelejo (Fol. 25 CD), en donde manifestó que:

"1.9. SUELO DE PROTECCIÓN (Anexo 5)

El POT de Primera Generación establece en su componente rural que el municipio cuenta con áreas de especial interés ambiental, científico y paisajístico, y áreas de reserva natural, a ser conservadas a las cuales se les asignarán en el mediano y largo plazo usos comunitarios compatibles y se aplicarán las protecciones requeridas, a los sitios tales como:

(...)

- *La formación Sierra Flor con los cerros del norte, occidente, suroriente (Lomas de Romero y Santa Helena) y oriente en la periferia urbana, con sus miradores naturales, con características paisajísticas especiales, con vistas panorámicas hacia el golfo del Morrosquillo, la ciénaga de Momíl y la ciudad, estos miradores tendrán una normativa de sostenibilidad especial.*

Se concerta: Incorporar en el componente rural y en la Cartografía Oficial del POT de Segunda Generación, cada uno de estos suelos de protección actualizando la dimensión de las áreas y garantizando la concordancia con la visión, los análisis y precisiones técnicas del POT, derivadas del proceso de elaboración de la cartografía oficial del mismo."

- Mediante Informe de fecha 22 de julio de 2014, CARSUCRE expuso lo relacionado con la visita o inspección ocular al sitio denominado Cerro la Sierra Flor, con ocasión de denuncia interpuesta por tercero, en contra de la empresa Autopistas de la Sabana (Fol. 25 CD). En dicho informe se dijo:

*"En los Cerros de La Sierra Flor, ubicados a la margen derecha salida a Toluviejo en jurisdicción del Municipio de Sincelejo, se encontraban plantados entre otros Veinticinco (25) árboles discriminados en las siguientes cantidades por especies así: Ceiba majagua 15 (*Pseudombax septanatum*), Guácimo 3 (*Guazuma ulmifolia*), Guarumo 3 (*Cecropia peltata*), Matarratón 2 (*Gliricidia sepium*) y Santa cruz 2 (*Astronium graveolens*), los cuales fueron talados por autorización de la empresa Autopista de la Sabana S.A. amparados en la Resolución N° 0588 de fecha Julio 08 de 2014, proferida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA.*

Las especies arbóreas fueron taladas al parecer con el fin de desarrollar el proyecto de construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo del K1+500 al K17+000 Departamento de Sucre, toda vez que en el recorrido realizado, se evidenció la destrucción de especies menores tipo rastrojo en una franja de 10 metros de ancho por 100 metros de largo en la parte alta del cerro y por las dimensiones de los tocones de los árboles talados, se presume que tenían una edad cronológica que oscilaba entre 2 y 10 años.

Cabe resaltar, que aunque las especies taladas son nativas de la región, no se encuentran en peligro de extinción, ni están declaradas como especies amenazadas en el territorio nacional según la resolución N° 383 de Febrero 23 de 2010; hacían parte de un suelo de protección según lo establecido en el numeral 5 del artículo 21 del Plan de Ordenamiento Territorial de Sincelejo (POT) (Acuerdo N° 007 de 2000), formaban parte del embellecimiento paisajístico del entorno, además que regulaban el medio ambiente, servían como refugio de fauna silvestre (según versión de los señores Alberto García Eider Ospina, Ítalo Jaraba y Daiver Santos vecinos del sector quienes manifestaron que con el inicio de las actividades presenciaron la salida de la zona de especies fáunicas como micos y conejos), contribuían también a la conservación y mejoramiento de la calidad del aire y fijaban el Dióxido de carbono (CO₂) al suelo.

A través de la siguiente tabla se califica y cuantifica la afectación, grave, leve o irreparable, dentro de las afectaciones ambientales que se pudieron determinar en el área:

<i>INDICADOR DEL IMPACTO</i>	<i>GRADO DE SEVERIDAD</i>
<i>Generación de ruidos</i>	<i>LEVE</i>
<i>Emisión de material particulado</i>	<i>LEVE</i>
<i>Activación de procesos erosivos</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Remoción de masa y pérdida de suelo</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Remoción y pérdida de la cobertura vegetal</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Afectación de la comunidad faunística</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Corte de árboles y arbustos</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Cambio de uso del suelo</i>	<i>GRAVE</i>
<i>Modificación del paisaje</i>	<i>GRAVE</i>

(...)

Es de anotar, que las actividades de tala de los árboles fueron realizadas sin estar aún en firme la Resolución N° 0588 de fecha Julio 08 de 2014 según manifestó el señor Norbey Moreno Romero, toda vez que, ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, la persona en mención, interpuso recurso de reposición contra el citado acto administrativo, con número de radicado 4120E1-33829; situación que fue corroborada por la funcionaria de la ANLA Edna Acosta Dallof vía telefónica el día 23 de Julio de los corrientes, entre las 10:00 y 11:00 a.m.

Además, según Concepto técnico N° 0975 de fecha Octubre 24 de 2013 presentado por la Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE, mediante el oficio remitido 5483 de Octubre 24 de 2013 ante la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales ANLA, en el literal F numeral 2 sobre el Permiso de Aprovechamiento Forestal establece "Autopista de la Sabana S.A. deberá definir ante el Municipio de Sincelejo, el uso del suelo para el sitio conocido como La Sierra, ya que en el lugar existen unos árboles dentro del inventario presentado, que según el PBOT del Municipio de Sincelejo concertado con la

Corporación, el área en referencia está definida como zona de protección".

- El día 2 de octubre de 2014, en las instalaciones de la Alcaldía Municipal de Sincelejo se llevó a cabo reunión con el objeto de socializar el aspecto socioeconómico referido al reajuste del POT, en relación con la ejecución del proyecto de la segunda calzada Sincelejo – Tolviejo (Fol. 629 CD C. Ppal. 4).

Conforme lo expuesto en el acta de la reunión en comento, en el acápite de peticiones y sugerencias se consignó:

"Con el fin de puntualizar en relación con las socializaciones efectuadas en fecha 17 de julio y 24 de septiembre de 2014, de lo establecido en la licencia ambiental 0588 del 10 de junio de 2014, la administración municipal de Sincelejo debe proceder a efectuar los trámites pertinentes para modificar el Plan de Ordenamiento Territorial – POT en cuanto a uso del suelo se refiere del Km 1+500 al 3+000 (sector de Sierra Flor) de conformidad en lo exigido en la mencionada licencia ambiental."

Por su parte, en el acápite de observaciones se anotó:

"De acuerdo a las consideraciones anteriores se realiza una reunión con el Secretario de Planeación de la Alcaldía de Sincelejo, el Dr. Roger Libardo meza Calderón, en donde se le informa al jefe de despacho sobre lo establecido en la licencia y se solicita muy comedidamente realizar el debido ajuste al POT, puesto que la construcción de la segunda calzada Sincelejo – Tolviejo requiere afectar por construcción este sector, hoy estimado como de reserva natural."

Durante esta reunión el Secretario de Planeación manifiesta que radicó ante el concejo municipal de Sincelejo con fecha del 30 de septiembre de 2014, los documentos que contienen la revisión del POT, en la cual se tiene incluido el ajuste en cuanto al uso del suelo en el sector de la Sierra Flor."

- A través de oficio SPM-0500.010.02.1570 del 6 de octubre de 2014 (Fol. 681 a 686 C. Ppal. 4), la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo dio respuesta a derecho de petición presentado por el señor NORBEY MORENO MORENO, y en donde se absolvieron varios cuestionamientos realizados en torno al proyecto en mención, y en donde se dijo:

"1. - ¿El Proyecto de construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo, viola el POT de Sincelejo? Favor argumentar la norma que sustente su respuesta.

R/. El Proyecto doble calzada Sincelejo - Toluviejo no viola El POT por las siguientes razones:

El sector denominado Sierra Flor se localiza en la zona catalogada como "(i) Área de actividad forestal protectora (ENI)" según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, la zona no cuenta con el carácter de Área Protegida que establece el decreto 2372 de 2010. Así mismo, es necesario resaltar que durante la visita de evaluación se observó que este sector corresponde a un área altamente intervenida que se encuentra en proceso de urbanización, en donde se mantiene un uso del suelo con ganadería extensiva. Sólo se observa vegetación de tipo arbóreo y arbustivo sobre el talud contiguo a la vía actual, producto de la regeneración natural, que ha sido favorecida por la pendiente del terreno que impide los usos agrícolas y pecuarios.

En verificación del Registro único de áreas protegidas RUNAP y el portafolio de áreas prioritarias para la conservación de la región Caribe Continental, de la unidad de sistemas de información geográfica - UNISIG del Instituto von Humboldt, el proyecto vial no se encuentra dentro de áreas protegidas ni afecta áreas de ecosistemas incluidos en el portafolio de áreas protegidas para la conservación. Sin embargo, revisado el Sistema de Información Geográfico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el reporte TREMARCTOS, para la zona de estudio la abscisa final del tramo se localiza a 1.5 Km de la Serranía de Coraza y Montes de María, situación que deberá incorporarse en las propuesta de Compensación por la afectación de la cobertura vegetal.

Por lo anterior no hay lugar a aplicar la sustracción de que trata el artículo 10 del decreto 2811 de 1974, es decir, el proyecto denominado "CONSTRUCCION DE LA SEGUNDA CALZADA TRAMO SINCELEJO - TOLUVIEJO", localizado en el Departamento de Sucre, en la vía que comunica los municipios de Sincelejo y Toluviejo, entre los PR 1+500 al 17+000, con una longitud aproximada de 15,5 km de la Concesión Vial Córdoba - Sucre, no atraviesa ninguna reserva forestal de carácter nacional y regional y por lo tanto, para la ejecución de dicho proyecto, no es necesario ordenar la sustracción de la misma.

Además porque El Decreto 2201 el 05 de agosto de 2003, por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997 entre otras cosas, señala que los planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos obras o actividades considerados por el legislador como de utilidad pública e interés social. Al igual que la Ley 1682 de 2013, "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte",

3. - ¿La categoría de Suelos de Protección es impedimento para que se ejecute el Proyecto de construcción de la segunda calzada

Sincelejo - Tolviejo por áreas de los cerros de la sierra flor? Favor argumentar la norma que sustente su respuesta.

R/. No. Según El Decreto 2201 del 05 de agosto de 2003, por el cual se reglamenta el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, entre otras cosas, señala que los planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades considerados por el legislador como de utilidad pública e interés social. Así mismo, señala que los interesados en los proyectos, obras o actividades clasificados como de utilidad pública e interés social, deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente sobre tales actividades, con el fin de que sea incorporados en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos.

A su turno, la Ley 1682 de 2013, "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte", establece que las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado y en su artículo 19, define como un motivo de utilidad pública e interés social la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere dicha ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

Por lo anterior no hay lugar a aplicar la sustracción de que trata el artículo 10 del decreto 2811 de 1974, es decir, el proyecto denominado "CONSTRUCCION DE LA SEGUNDA CALZADA DEL TRAMO SINCELEJO - TOLUVIEJO", localizado en el Departamento de Sucre, en la vía que comunica los municipios de Sincelejo y Tolviejo, entre los PR 1+500 al 17+000, con una longitud aproximada de 15,5 km de la Concesión Vial Córdoba - Sucre., no atraviesa ninguna reserva forestal de carácter nacional y regional y por lo tanto, para la ejecución de dicho proyecto, no es necesario ordenar la sustracción de la misma.

3. - ¿Bajo qué criterios legales, ambientales y técnicos puede la ANI por intermedio de Autopistas de la Sabana intervenir áreas de los cerros de la sierra flor, para la construcción de la segunda calzada Sincelejo - Tolviejo?

R/. De conformidad con lo señalado en el Decreto 2820 de 2010, es competencia de La Autoridad Nacional Ambiental - ANLA otorgar de manera privativa la licencia ambiental para los proyectos, obras o actividades para la construcción de segundas calzadas, cuando las

mismas pertenecen a la red vial nacional, como es el caso del proyecto denominado "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo - Tolviejo".

Ahora, mediante la Ley 2a de 1959 creada para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre y con el Decreto 1 I 1 de 1959 se establecen con carácter de "Zonas Forestales Protectoras" y "Bosques de Interés General", las siguientes reservas forestales nacionales; del Pacífico, Central, del río Magdalena, de la Sierra Nevada de Santa Marta, de la Serranía de los Motilones, del Cocuy y de la Amazonia, para el desarrollo de la economía forestal y la protección de los suelos, las aguas y la vida silvestre.

En el Decreto 2820 de 2010, entre otras cosas se señala que:

"Artículo 11. De los proyectos, obras o actividades que requieren sustracción de las reservas forestales nacionales. Corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial evaluar las solicitudes y adoptar la decisión respecto de la sustracción de las reservas forestales nacionales para el desarrollo de actividades de utilidad pública e interés social, de conformidad con las normas especiales dictadas para el efecto."

En tal sentido, es de señalar que la licencia ambiental otorgada mediante Resolución 0588 del 10 de junio de 2014 que acogió los Conceptos Técnicos N°8376 del 15 de mayo de 2014 y 8726 del 30 de mayo de 2014, describe lo siguiente:

"Áreas protegidas y/o ecosistemas estratégicos

En cuanto a las áreas protegidas y/o ecosistemas estratégicos, la empresa Autopistas de la Sabana S.A., no realiza ninguna descripción de su presencia en el área de influencia del proyecto. Sin embargo, esta dependencia y CARSUCRE a través de sus funcionarios ha manifestado durante la visita de evaluación, que al inicio del tramo entre el PR 1+500 al PR2+ 700 aproximadamente se localiza un sector conocido como Sierra Flor, dicha zona también fue mencionada durante la Audiencia pública efectuada el 24 de abril de 2014, en donde representantes de la comunidad, encabezados por usted Señor Norbey Moreno, señalaron que la misma corresponde a un "Área Protegida" según Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sincelejo

Al respecto, es importante aclarar que la Autoridad Nacional Ambiental - ANLA, mediante comunicaciones 4120-E2-43708 del 08 de octubre de 2013 y 4120-E2-38029 de 03 de septiembre de 2013, realizó la consulta correspondiente a la Alcaldía municipal de Sincelejo y a CARSUCRE, sobre el carácter legal dado a la zona conocida como Sierra Flor, ante lo cual la Alcaldía municipal de Sincelejo mediante Radicado 4120-E1-47552 del 30 de octubre de 2013, remitió copia de la Resolución 673 de 1999 "Por medio de la cual se fijan las determinantes ambientales para aplicar a los municipios del área de jurisdicción de CARSUCRE", indicando que la misma fue incorporada en la elaboración

del Plan de Ordenamiento territorial del Municipio de Sincelejo (Acogido por Acuerdo 007 del 29 de julio del 2000), en donde este sector se encuentra catalogado como "(i) Área de actividad forestal protectora (ENI'9, para lo cual se señala:

"4.3 Zonas de especial significancia ambiental Plano N° R6 4.11-Protección de sistemas hídricos.

(...)

(i) Área de actividad forestal protectora (EN1) Corresponde a la porción de territorio rural destinada a desarrollo de actividades de establecimientos de bosques naturales con especies nativas para la protección del recurso hídrico y otros recursos naturales renovables, protección del ecosistema y de la biodiversidad, está ubicada en los paisajes de lomerío y montañas ligeramente ondulados a escarpados; suelos de moderada a alta fertilidad, de bien a excesivamente drenados, superficiales a profundo, erosión entre ligera y moderada; ocupa una superficie de 2.835.57 Ha, que corresponde al 10.76% del área total rural.

En esta área por su vulnerabilidad debido al estado de degradación que actualmente tiene, se debe implementar en el corto plazo un programa de reforestación de 100 Ha, con especies nativas y 1.000 Ha en el mediano plazo; todo este programa debe ir acompañado de la sensibilización de los propietarios.

Así mismo, la Sociedad Auto pistas de la Sabana S.A., mediante radicado 4120-E1-1 7142 del 03 de abril de 2014, remitió a esta Autoridad Nacional Ambiental, copia de la respuesta (0653 del 11 de febrero de 2014) dada por la Corporación Autónoma Regional de Sucre - CARSUCRE, a la consulta efectuada por la empresa respecto a la existencia de "Zonas de Reserva" en el Corredor Sincelejo -Toluviejo, en donde se señala que "... la Corporación no ha realizado declaratoria alguna como Área Protegida en el tramo indicado por ustedes y/o áreas circundantes... Sin embargo es de conocimiento de esta Corporación que el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo vigente en la actualidad, designó como área de especial importancia ecológica el sector de Sierra Flor"

Es importante señalar que según el Artículo 20 del decreto 2372 de 2010 "Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones » el Suelo de Protección "...Está constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las clases de suelo de que trata la Ley 388 de 1997 y que tiene restringida la posibilidad de urbanizarse debido a la importancia estratégica para la designación o ampliación de áreas protegidas públicas o privadas, que permitan la preservación, restauración o uso sostenible de la biodiversidad, de importancia municipal, regional o nacional.

Si bien los suelos de protección no son categorías de manejo de áreas protegidas, pueden aportar al cumplimiento de los objetivos específicos

de conservación, en cuyo caso las autoridades con competencias en la declaración de las áreas protegidas señaladas en el presente decreto, deberán acompañar al municipio y brindar la asesoría necesaria para las labores de conservación del área, lo cual podrá conllevar incluso su designación como áreas protegidas, en el marco de lo previsto en el presente decreto. (Subrayado y negrilla fuera de texto)

Parágrafo: Las autoridades ambientales urbanas deberán asesorar y/o apoyar los procesos de identificación de suelos de protección por parte de los respectivos municipios o distritos, así como la designación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo previstas en el presente decreto.

Artículo 24. Registro único de áreas protegidas del Sinap: Recibida la información relacionada en el artículo anterior, el coordinador del Sinap deberá proceder a contrastar la correspondencia de las áreas remitidas, con la regulación aplicable a cada categoría, después de lo cual podrá proceder a su registro como áreas protegidas integrantes del Sinap.

Las áreas protegidas que se declaren, recategoricen u homologuen, con posterioridad a la entrada en vigencia del presente decreto, deberán ser registradas ante el Coordinador del Sinap, para lo cual deberá adjuntarse la información relacionada en el artículo anterior. El coordinador del Sinap, con base en este registro emitirá los certificados de existencia de áreas protegidas en el territorio nacional.

A partir de lo anterior, se evidencia que si bien el sector denominado Sierra Flor se localiza en la zona catalogada como "(i) Área de actividad forestal protectora (ENI)" según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, la zona no cuenta con el carácter de Área Protegida que establece el decreto 2372 de 2010. Así mismo, es necesario resaltar que durante la visita de evaluación se observó que este sector corresponde a un área altamente intervenida que se encuentra en proceso de urbanización, en donde se mantiene un uso del suelo con ganadería extensiva. Sólo se observa vegetación de tipo arbóreo y arbustivo sobre el talud contiguo a la vía actual, producto de la regeneración natural, que ha sido favorecida por la pendiente de/terreno que impide los usos agrícolas y pecuarios.

(...)

Finalmente, es importante mencionar que en verificación del Registro único de áreas protegidas RUNAP y el portafolio de áreas prioritarias para la conservación de la región Caribe Continental, de la unidad de sistemas de información geográfica -UNISIG del Instituto Von Humboldt, el proyecto vial no se encuentra dentro de áreas protegidas ni afecta áreas de ecosistemas incluidos en el portafolio de áreas protegidas para la conservación. Sin embargo, revisado el Sistema de Información Geográfico de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales y el reporte TREMARCTOS, para la zona de estudio la abscisa final del tramo se localiza a 1.5 Km de la Serranía de Coraza y

Montes de María, situación que deberá incorporarse en las propuesta de Compensación por la afectación de la cobertura vegetal.

4. - ¿Considera viable y legal que para ejecutar el Proyecto de construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo, se tenga que destruir más de 60.000 metros cuadrados de los cerros de la sierra flor, los cuales no contendrán una rehabilitación a su estado original?. Si su respuesta es que es inviable e ilegal, sírvase informar que acciones legales a iniciado su secretaria con el fin de salvaguardar y proteger esta área de suelos de protección, en lo que respecta al Proyecto de construcción de la segunda calzada Sincelejo - Toluviejo.

R/. Los 60.000 m2 cuadrados que se van a intervenir tuvieron que ser debidamente inventariados para determinar la cantidad de vegetación a remover entre otros, y que este impacto deberá ser compensado en obras ambientales dentro del proyecto, por tanto se puede exigir que dicha compensación se haga en:

- Paisajismo a lo largo de la vía*
- Reforestación*
- Cerramiento*
- Revegetalización*
- Obras de control y estabilización de suelos*

Sin embargo quienes deciden sobre la viabilidad o inviabilidad según la magnitud el impacto en el área de intervención del Proyecto es El ANLA, en su estudio de impacto ambiental o diagnóstico ambiental de alternativas, en sus matrices de identificación y valoración de impactos, mediante las cuales deciden si es viable o inviable, sin embargo, el proyecto le fue otorgada y ratificada la licencia ambiental 0588 de 2014, expedida por el ANLA..."

- Con ocasión de denuncia particular, CARSUCRE abrió el Expediente de Infracción No. 010 de febrero de 2016 en contra de la Sociedad Autopistas de la Sabana por la presunta actividad de minería ilegal (Fol. 1344 C. Ppal. 7, CD).

En dicho trámite se llevó a cabo visita al lugar de fecha 27 de enero de 2016, en la que se consignaron las siguientes conclusiones:

"La Concesionaria Autopista de la Sabanas, responsable de la ejecución del proyecto: Construcción de la segunda calzada de la vía Sincelejo Toluviejo en el sector de la Sierra Flor, viene realizando extracción de material pétreo por fuera de los límites establecidos por la respectiva Licencia Ambiental otorgada por el ANLA para tal fin.

Debido a la extracción de material pétreo que viene realizando Autopista de la Sabana por fuera de los límites establecidos, se evidencia afectaciones en los siguientes predios: 00-02-0003-0661-

000 y 00-02-0003-0663-000 que se encuentran a nombre de Juan Carlos Payares; 00-02-0003-0662-000 registrado a nombre de Ciriaco Antonio Benítez Ríos, y el Predio 00-02-0003-0142-000 del Grupo Argos S.A. (Ver Cartografía 1)

Además de las afectaciones por la extracción de material pétreo, se evidencia la remoción de la cobertura vegetal y el consecuente desplazamiento de la fauna asociada a la misma causada en los predios intervenidos sin las debidas autorizaciones del caso.

La extracción de material vivo que viene realizando Autopista de la Sabana por fuera de los límites establecidos, presuntamente tipifica una explotación ilícita, lo que se configura en una minería ilegal, según lo establecido en el Artículo 159 de la ley 685 de 2001 (Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones): 'La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configure cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad". (Ver Cartografía 1).

La Corporación deberá poner en conocimiento al municipio de Sincelejo, del caso objeto del presente análisis, según lo dispuesto en el Artículo 306 de la ley 685 del 2001 Código Nacional de Minas el cual establece que: "Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocara sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria par falta grave"

Autopistas de la Sabana, realizo intervención en el nacimiento y cauce natural de un drenaje que se localiza en la zona, como consecuencia de la extracción de material pétreo realizado por retroexcavadora, según se evidencia en las huellas dejada por los dientes de la cuchara que hace parte de este equipo pesado. (Ver Imagen 1)

En el sitio se encuentra una torre de interconexión eléctrica, ubicada en la cima de la sierra Flor; más propiamente en el predio No. 00-02-0003-0663- 000 en cercanías al suelo donde se apoya su base, presenta agrietamientos debido a la inestabilidad de los taludes que se formaron a partir del movimiento de tierra realizado por la Obra Construcción de la segunda calzada Sincelejo — Tolviejo Sector Sierra Flor. (Ver Imagen 2, 3 y 4).

CARSUCRE, como integrante de los Consejos Municipales y Departamentales para la Gestión del Riesgo, deberá poner en conocimiento del riesgo que representa la inestabilidad de los taludes que se formaron a partir del movimiento de tierra realizado por la Obra Construcción de la segunda calzada Sincelejo — Tolviejo Sector Sierra Flor, tanto para la torre de interconexión eléctrica que allí se encuentra,

como pare la seguridad de las comunidades que transitan la zona. (Ver Imagen 5)."

- Mediante Resolución No. 0051 del 5 de febrero de 2016 CARSUCRE dispuso suspender en forma inmediata la extracción de materiales pétreos que realizaba la sociedad Autopistas de la Sabana, por fuera de los límites de la Licencia Ambiental otorgada por ANLA en el sector de Sierra Flor por no tener Autorización Temporal o Título Minero y Licencia Ambiental y por las afectaciones que está ocasionando a los recursos naturales suelo, paisaje, flora, fauna y recurso hídrico (Fol. 1344 C. Ppal. 7, CD).

Se indicó en los considerandos de dicho documento que:

"Que de acuerdo a lo anterior, se verifico que La Concesionaria Autopista de la Sabanas, responsable de la ejecución del proyecto "Construcción de la segunda calzada de la vía Sincelejo — Tolviejo" en el sector de la Sierra Flor, viene realizando extracción de material pétreo por fuera de los límites establecidos por la respectiva Licencia Ambiental otorgada por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales "ANLA" para tal fin, evidenciándose afectaciones en los siguientes predios: 00-02-0003-0661-000 y 00-02-0003-0663-000 que se encuentran a nombre de Juan Carlos Payares; 00-02-0003-0662-000 registrado a nombre de Ciriaco Antonio Benítez Ríos, y el Predio 00-02-0003-0142-000 del Grupo Argos S.A.

(...)

Que se pudo establecer una afectación ambiental en la zona de extracción de material pétreo; pequeños derrumbes y caída de bloques al pie de los taludes, lo que supone cierta inestabilidad de los materiales geológicos aflorantes, la perdida de cobertura vegetal, el cambio de morfología del terreno, el impacto visual fuerte sobre el paisaje, la inestabilidad de los taludes, las partículas en suspensión por el tránsito de las volquetas y la maquinaria, el arrastre de material fino hacia el drenaje principal.

(...)

Que la extracción de material pétreo que viene realizando Autopista de la Sabana por fuera de los límites establecidos, presuntamente tipifica una explotación ilícita, lo que se configura en una minería ilegal, según lo establecido en el Artículo 159 de la Ley 685 de 2001. Lo cual es constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad".

- Mediante oficio 300.05.04/SG No. 151 del 16 de junio de 2016, el Consejo Departamental de Gestión del Riesgo de Desastres CDGRD de Sucre, informó (Folio 1360 y 1361, C. Ppal. 7):

"...el día 27 de enero del año en curso realizó visita de inspección ocular y técnica en conjunto con otras entidades, al sitio de interés y como resultado de esta visita se llevó a cabo un Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres...con el fin de reducir el riesgo de posibles amenazas por deslizamientos y otros, los cuales puedan afectar la comunidad en general...

Como resultado de la solicitud realizada por los Consejos Departamental y Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres, la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA, dio inicio a las respectivas obras de estabilización de los terrenos a la altura de los cerros de la sierra flor...

En cuanto a la condición de posible erosión de los suelos intervenidos por la obra de la doble calzada, consideramos que se presenta una condición propia del tipo de obra que se adelanta (ver registro fotográfico); se recomienda consultar el estado real de los mismos, con la Agencia Nacional de Licencias Ambientales "ANLA" dado que fue esa entidad quien otorgó la licencia ambiental del susodicho proyecto y por ende es quien posee los diversos estudios que obran como línea base que muestran la condición ambiental y geomorfológica inicial de los cerros de la sierra flor intervenidos actualmente; además, es la entidad, que viene realizando los respectivos seguimientos ambientales al proyecto."

- La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA–, dentro del procedimiento adelantado en contra de la Sociedad Autopistas de la Sabana por presuntas actividades de minería ilegal, dispuso mediante Resolución No. 0787 de fecha 1 de agosto de 2016 levantar la medida preventiva impuesta a la mencionada empresa (Fol. 1519 a 1534 C. Ppal. 8). Como sustento de lo anterior, ANLA manifestó:

"(...)

De acuerdo con lo descrito en el Concepto Técnico No. 3356 del 11 de julio de 2016, se advierte que el equipo técnico del Sector de Infraestructura de esta Autoridad Ambiental, una vez contrastados los hallazgos de CARSUCRE con lo evidenciado en la visita de seguimiento realizada el 9 al 11 de marzo de 2016, de cara a lo indicado por la ANLA en el marco de la Acción Popular adelantada en el expediente No. 70-001-2333-000-2015-00044-00, concluyó *"que el empleo del material de excavación en las actividades del relleno o terraplén está contemplado en la licencia ambiental y no se constituye en explotación"*

de material. Los equipos descritos como retroexcavadora y volteos o volquetas son propios del movimiento de tierra”.

Por consiguiente, acorde con las prenotadas conclusiones técnicas, esta autoridad ambiental descarta que los hechos que dieron lugar a la medida preventiva impuesta en el Artículo Segundo de la Resolución No. 051 del 05 de febrero de 2016, se relacionen con una explotación ilegal o con una actividad diversa de las que son objeto de seguimiento y control ambiental por parte de esta Autoridad, por cuanto se verificó que “las actividades propias del proyecto se desarrollan al interior del Área de Influencia Directa establecida en la Licencia Ambiental. (sic) Otorgada (sic) con la Resolución 588 del 10 de junio de 2014”.

Lo anterior, si se tiene en cuenta que una vez revisados los antecedentes que integran el desarrollo del proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)”, localizado en la jurisdicción de los municipios de Sincelejo y Tolviejo en el Departamento de Sucre, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA, a través de Oficio No. 2015013434-2-001 del 29 de abril de 2015, enfatizó lo siguiente:

“Por lo anterior, se determina que las actividades a desarrollarse del traslado de material de excavación del Proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo-Tolviejo (PR1+500 AL PR 17+000)”, para su utilización como material de relleno en el proyecto “Construcción de la segunda calzada Sampués-Sincelejo entre los K103+459 al K114+365”, no implican nuevos impactos ambientales, toda vez que no se intervendrán zonas diferentes a las ya autorizadas, en el marco de las licencias ambientales otorgadas en ambas licencias ambientales (sic) en las resoluciones 588 del 10 de junio de 2014 y 0736 del 8 de julio de 2014, ni contempla uso, aprovechamiento o afectación de recursos naturales renovables adicionales a los autorizados, por lo que la actividad planteada se ajusta con lo establecido en el parágrafo primero del artículo 29 del Decreto 2041 de 2014”.

(...)

Acorde con el análisis técnico que antecede, se reafirma que la concesionaria AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S. realizaba “*actividades propias del proyecto (...) al interior del Área de influencia Directa establecida en la licencia ambiental*”, otorgada mediante la Resolución 588 del 10 de junio de 2014.

(...)

Igualmente, se pudo establecer que los materiales extraídos del sector de Sierra Flor por parte de la empresa AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S., corresponden a material de corte del talud, más no a un mineral o material de construcción que requiera autorización alguna independiente, pues son parte de los materiales sobrantes asociados al objeto de la licencia ambiental otorgada mediante la Resolución 588 del 10 de junio de 2014, que en términos del pronunciamiento emitido en virtud del Oficio No. 2015013434-2-001 del 29 de abril de 2015, son aptos para su utilización en “las actividades descritas tanto en el EIA como en los manuales emitidos por el INVIAS aplicables a todos los proyectos de vías del país, así como la descripción registrada en el

manual de carreteras. Al respecto, el documento "Especificaciones Generales de Construcción de Carreteras (INVIAS, 2012)".

- El señor OSWALDO DE LA ESPRIELLA KERGUELEN rindió testimonio en el presente asunto, quien manifestó ser el Director del Área Técnica de la empresa Autopistas de la Sabana, Concesión Córdoba – Sucre (Fol. 1482, CD, min. 09:25 a 01:12:00, archivo No. 3). El deponente relató lo relacionado con las características técnicas de la obra, así como la intervención en el sector denominado Sierra Flor. Reiteró que el material que se extrae de la obra se utiliza como terraplén en la construcción de la vía y en el tramo Sampués - Sincelejo.

Manifestó el testigo que no conoce lo relacionado con los lineamientos ambientales, pues solo se hace cargo de los aspectos técnicos, más no a lo relacionado con el ordenamiento territorial.

- La señora CLAUDIA JUDITH MENDOZA CERQUERA rindió testimonio en el presente asunto, quien manifestó estar vinculada con la ANI como supervisora técnica del contrato de concesión No. 002 de 2007, contrato que tiene la empresa Autopistas de la Sabana (Fol. 1482, CD, min. 01:19:00 a 02:00:30, archivo No. 3). Al absolver los cuestionamientos realizados, la testigo relató aspectos de índole técnico de la obra de segunda calzada Sincelejo – Tolviejo; dijo en particular, que el transporte de material desde la obra hacia los trabajos de segunda calzada Sincelejo – Sampués, no necesita de título minero, en atención a que ello se encuentra autorizado por ANLA.
- El señor FELIPE ANDRÉS ÁLVAREZ QUIRÓZ rindió testimonio en el presente asunto, quien manifestó laborar para la empresa Autopistas de la Sabana, fungiendo como ingeniero encargado de la obra segunda calzada Sincelejo - Tolviejo (Fol. 1504, CD min. 06:24 a 42:10). Al absolver los cuestionamientos realizados, el testigo relató aspectos de índole técnico de la obra de segunda calzada Sincelejo – Tolviejo; dijo en particular, que en la licencia ambiental otorgado por ANLA se autorizó la reutilización de los materiales producto de cortes; el testigo dijo no tener conocimiento en lo relacionado con el uso del suelo en el sector de la Sierra Flor

3.3.3. Solución del asunto.

De acuerdo con las argumentaciones expuestas en la demanda, así como en las múltiples coadyuvancias, advierte esta Sala que la presunta vulneración de derechos colectivos alegados por la parte actora, por la expedición de la licencia ambiental para la construcción de la segunda calzada Sincelejo – Toluviejo, se enrostra como vulneradora porque, i) la zona de la Sierra Flor es un área de suelo protegida conforme el POT del Municipio de Sincelejo; y ii) la realización de una explotación minera ilegal, razón por lo que en ese orden se realizará su análisis.

3.3.3.1. La Sierra Flor como área protegida por el POT del Municipio de Sincelejo. Consecuencias de dicha naturaleza.

Se encuentra acreditado en el proceso, y es aceptado por todos los intervinientes, que el POT del municipio de Sincelejo establece que la Sierra Flor es un “Área de Protección” por ser un recurso del paisaje, una zona de cerro y bosque de protección, tal como lo consagra el Acuerdo 007 del 29 de julio de 2000 del Concejo Municipal de Sincelejo (Fol. 25 a 28 C. Ppal. 1), zona que es mantenida en dicha condición por la Resolución 0532 del 2014 de CARSUCRE (Fol. 29 a 58 C. Ppal. 1).

Ahora bien, antes de expedirse la Resolución No. 588 de 2014 de la ANLA, tanto la Sociedad Autopistas de la Sabana S.A.S., como la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, realizaron solicitudes al Municipio de Sincelejo y a la Corporación Autónoma Regional de Sucre –CARSUCRE-, con ocasión de que se definiera la naturaleza del suelo del sector de Sierra Flor. En aquella oportunidad, representantes de CARSUCRE manifestaron que “la zona no ha sido reconocida como Área Protegida” (Auto No. 2859 del 3 de septiembre de 2013, Fol. 550 a 563 C. Ppal. 3).

Igualmente, en lo que respecta a la naturaleza del sector de la Sierra Flor, se indicó que mediante la Resolución 673 de 1999 la zona fue incorporada en la elaboración del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, en donde este sector se encuentra catalogado como “(i) Área de actividad forestal protectora (EN1”), la cual según el POT, corresponde

a "la porción de territorio rural destinada a desarrollo de actividades de establecimientos de bosques naturales con especies nativas para la protección del recurso hídrico y otros recursos naturales renovables, protección del ecosistema y de la biodiversidad, está ubicada en los paisajes de lomerío y montañas ligeramente ondulados a escarpados; suelos de moderada a alta fertilidad, de bien a excesivamente drenados, superficiales a profundo, erosión entre ligera y moderada.

Con base en lo anterior, ANLA consideró en la Resolución No. 588 de 2014 que, "...si bien el sector denominado Sierra Flor se localiza en la zona catalogada como "(i) Área de actividad forestal protectora (EN1)" según el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo, la zona **no cuenta con el carácter de Área Protegida que establece el decreto 2372 de 2010**. Así mismo, es necesario resaltar que durante la visita de evaluación **se observó que este sector corresponde a un área altamente intervenida que se encuentra en proceso de urbanización, en donde se mantiene un uso del suelo con ganadería extensiva. Sólo se observa vegetación de tipo arbóreo y arbustivo sobre el talud contiguo a la vía actual, producto de la regeneración natural, que ha sido favorecida por la pendiente del terreno que impide los usos agrícolas y pecuarios"** (Ver Resolución No. 588 de 2014, Fol. 25 CD)

Pues bien, en concordancia con lo anterior, esto es, con la expedición de la Resolución No. 0588 de 2014 (Licencia Ambiental), la Sociedad Autopistas de la Sabana S.A.S., inició la ejecución de la obra, siendo esta área intervenida con la construcción de la carretera en mención en el K1+500 al 3+00, tal como consta en la licencia ambiental otorgada.

Las injerencias en la zona fueron verificadas por CARSUCRE en visitas oculares al sector, en donde apreció la tala de árboles en suelo de protección, en la cantidad especificada en el Informe de fecha 22 de julio de 2014 (Fol. 25 CD).

De lo anterior, advierte la Sala que, por un lado, el sector de la Sierra Flor está catalogado como área protegida, más específicamente como "(i) Área de actividad forestal protectora (EN1)" de acuerdo con el POT aprobado

por el Acuerdo 007 del 2000 del Concejo Municipal de Sincelejo. Pese a ello, y en atención a que no se constituye en un Área Protegida en los términos del Decreto 2372 de 2010²¹, y en atención también al uso real y actual de la zona, ANLA otorgó licencia ambiental para su intervención a través de la construcción del proyecto segunda calzada Sincelejo – Toluviejo, definiendo eso sí, de manera precisa las actividades y acciones de mitigación de impactos ambientales.

El Artículo 12 del decreto 2372 de 2010, define y determina la autoridad que establece las reservas forestales protectoras, así:

“ARTÍCULO 12. Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional, corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Nacionales. La administración corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales de acuerdo con los lineamientos establecidos por el Ministerio.

La reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional, corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales, en cuyo caso se denominarán Reservas Forestales Protectoras Regionales.

Parágrafo 1º. El uso sostenible en esta categoría, hace referencia a la obtención de los frutos secundarios del bosque en lo relacionado con las actividades de aprovechamiento forestal. No obstante, el régimen de usos deberá estar en consonancia con la finalidad del área protegida, donde deben prevalecer los valores naturales asociados al área y en tal sentido, el desarrollo de actividades públicas y privadas deberá realizarse conforme a dicha finalidad y según la regulación que para el efecto expida el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial”

En este caso, por ser área de reserva regional, la declaratoria correspondería a la Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE,

²¹ Decreto 2372 de 2010. Artículo 2... a) Área protegida: Área definida geográficamente que haya sido designada, regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

la cual como se advirtió, manifestó no haber realizado declaratoria alguna al respecto²².

Aunado a lo anterior, en el Decreto Ley 2811 de 1974, sobre reservas forestales, se señala que la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa. La licencia solo se otorga cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área, ello porque es posible la sustracción del área de reserva forestal en forma temporal o forma definitiva de conformidad con el artículo 34 de la Ley 685 de 2001, modificado por el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010²³, salvo para casos

²² En este punto se evidencia una contradicción con la declaratoria de inexecutable realizada sobre un aparte del numeral 16 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, respecto de la funciones de la Corporaciones Autónomas Regionales para *sustraer* áreas protegidas de Parques Regionales, conforme la Sentencia C-598 de 2010.

²³ Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt.

No obstante lo anterior, las áreas de reserva forestal creadas por la Ley 2da de 1959 y las áreas de reserva forestales regionales, podrán ser sustraídas por la autoridad ambiental competente. La autoridad minera al otorgar el título minero deberá informar al concesionario que se encuentra en área de reserva forestal y por ende no podrá iniciar las actividades mineras hasta tanto la Autoridad Ambiental haya sustraído el área. Para este efecto, el concesionario minero deberá presentar los estudios que demuestren la adecuada coexistencia de las actividades mineras con los objetivos del área forestal.

Efectuada la sustracción, la autoridad minera en concordancia con las determinaciones ambientales establecidas, fijará las condiciones para que las actividades de exploración y explotación propuestas se desarrollen en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas, de tal forma que no afecten los objetivos del área de reserva forestal no sustraída.

El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial establecerá los requisitos y el procedimiento para la sustracción a que se refiere el Inciso anterior. Igualmente establecerá las condiciones en que operará la sustracción temporal en la etapa de exploración.

de explotación minera, lo cual, dicho sea de paso, no acaece en el presente asunto como se verá en acápite posterior.

Ahora bien, el artículo 30 de la Ley 388 de 1997, establece la forma como se clasifica el territorio de los municipios y distritos como un componente de los planes de ordenamiento territorial, así:

ARTICULO 30 Ley 388 de 1997. CLASES DE SUELO. Los planes de ordenamiento territorial clasificarán el territorio de los municipios y distritos en suelo urbano, rural y de expansión urbana. Al interior de estas clases podrán establecerse las categorías de suburbano y de protección, de conformidad con los criterios generales establecidos en los artículos siguientes.

En el artículo 35 ibídem se establecen los suelos de protección, como una de las categorías dentro de las cuales se puede clasificar el territorio de los municipios y distritos dentro de los planes de ordenamiento. Esta categorización fue la que dio en el Acuerdo 007 del 29 de julio de 2000 del Concejo Municipal Sincelejo (POT²⁴) a los cerros de la Sierra Flor; como se puede apreciar de la lectura del artículo 21 del mismo, circunstancia que solo conlleva o establece sobre el mismo la restricción de posibilidad de urbanizarse.

El tenor de la norma en cita dispone:

ARTICULO 35. SUELO DE PROTECCION. Constituido por las zonas y áreas de terrenos localizados dentro de cualquiera de las anteriores clases, que por sus características geográficas, paisajísticas o ambientales, o por formar parte de las zonas de utilidad pública para la ubicación de infraestructuras para la provisión de servicios públicos domiciliarios o de las áreas de amenazas y riesgo no mitigable para la localización de asentamientos humanos, **tiene restringida la posibilidad de urbanizarse.**

El numeral 8º del artículo 1º del Decreto 3600 de 2007, define el concepto de uso condicionado o restringido, señalando:

“8. Uso Condicionado o Restringido. Uso que presenta algún grado de incompatibilidad urbanística y/o ambiental que se puede controlar de acuerdo con las condiciones que impongan las normas urbanísticas y ambientales correspondientes.”

²⁴ El POT de conformidad con el artículo 5 de la Ley 388 de 1993, es el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo, cuyo fundamento se encuentra en el artículo 311 de la C. P.

Como se aprecia, la declaración o categorización de una zona o área, como suelo de protección o zona de reserva forestal protectora, responden a conceptos, criterios y delimitaciones diferentes, sobre los cuales las restricciones en su aprovechamiento y/o utilización, operan de forma diferenciada, pero que en criterio de esta Sala en nada imposibilitan la realización en este caso del proyecto vial –doble calzada, pues la restricción del suelo impuesta por el POT del municipio de Sincelejo, solo operaba frente a actividad de urbanización.

Ahora, por otro lado, ANLA dispuso en la Resolución No. 0588 de 2014 que la Sociedad Autopistas de la Sabana S.A.S., debía concertar con el Municipio de Sincelejo lo relacionado con el uso del suelo, esto es, a efectos de realizar las modificaciones pertinentes al POT de dicho ente territorial.

Pues bien, para este Tribunal, la Sociedad Autopistas de la Sabana S.A.S., claramente ha demostrado que ha cumplido con la obligación impuesta de concertar con el municipio de Sincelejo la modificación del Plan de Ordenamiento Territorial en torno a la zona afectada por la obra, tal como consta en el ACTA DE REUNIÓN FPSB 7 del 2 de octubre de 2014, allegada como prueba por esta entidad en el término de traslado de la medida y que obra en el CD ROM Fol. 629 archivo denominado ACTA REUNION ALCALDIA.

Se dejó sentado en dicha acta que "...se realiza una reunión con el Secretario de Planeación de la Alcaldía de Sincelejo, el Dr. Roger Libardo meza Calderón, en donde se le informa al jefe de despacho sobre lo establecido en la licencia y se solicita muy comedidamente realizar el debido ajuste al POT, puesto que la construcción de la segunda calzada Sincelejo – Tolviejo requiere afectar por construcción este sector, hoy estimado como de reserva natural."

Pese a lo anterior, los pronunciamientos y las recomendaciones hechas por CARSUCRE, dan cuenta que no existe armonía en lo que respecta a la modificación del uso del suelo del sector de Sierra Flor, pues se insiste en mantener el carácter de Área de actividad forestal protectora, lo que entra en conflicto con las actividades constructivas que allí ya se están

realizando y con la ausencia de declaratoria de zona de reserva forestal, pues se insiste, lo establecido en el POT de Sincelejo, es una categorización de suelo, con uso restringido, que conforme las normas citadas previamente, impiden es su urbanización.

Frente a lo anterior, este Tribunal ha de recordar que conforme lo consagra el Decreto 2201 de 2003²⁵, las obras de desarrollo nacional, no pueden verse afectadas por las decisiones de las autoridades locales sobre el manejo del territorio, norma esta que obliga a concertar las modificaciones en el Plan de Ordenamiento. Este decreto, fue estudiado en su constitucionalidad y legalidad por el CONSEJO DE ESTADO, encontrándose ajustado a ellas²⁶.

²⁵ "Artículo 1º. Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación, podrán ser adelantados por esta en todo el territorio nacional, de manera directa o indirecta a través de cualquier modalidad contractual, **previa la expedición de la respectiva licencia o del correspondiente instrumento administrativo de manejo y control ambiental por parte de la autoridad ambiental correspondiente.**

Parágrafo. De igual manera, se podrán ejecutar los proyectos, obras o actividades que sean considerados de utilidad pública e interés social que no requieran de la obtención previa de licencias o demás instrumentos administrativos de manejo y control ambiental.

Artículo 2º. **Los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos en ningún caso serán oponibles a la ejecución de proyectos, obras o actividades a los que se refiere el artículo primero del presente decreto.**

Artículo 3º. La decisión sobre la ejecución de los proyectos, obras o actividades a que se refiere el artículo primero, deberán ser informados por la autoridad correspondiente al municipio o distrito en cuya jurisdicción se pretenda realizar.

Los interesados en los proyectos, obras o actividades deberán entregar a los municipios y distritos la información pertinente sobre tales actividades, con el fin de que sea incorporados en el proceso de formulación, concertación, adopción, revisión y ajuste de los planes, planes básicos o esquemas de ordenamiento territorial de los municipios y distritos."

²⁶ Sobre este punto, considero el máximo intérprete de la jurisdicción contenciosa: "De suerte que el Decreto pudo o no haberse expedido y de todos modos tales asuntos siguen siendo parte de las normas de superior jerarquía constituidas por las aludidas determinantes, ya que en ellas de suyo están comprendidos "Los proyectos, obras o actividades considerados por el legislador de utilidad pública e interés social cuya ejecución corresponda a la Nación", por cuanto unos y otras usualmente están referidos a aspectos ambientales, de prevención y protección de la población, conservación del patrimonio ambiental, cultural, arquitectónico, etc, o a infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía.

Así las cosas, es claro que el decreto acusado guarda una relación directa, material e ineludible con el artículo 10 de la Ley 388 de 1997, y constituye un reglamento del mismo en la medida en que lo explícita y le da desarrollo en cuanto se refiere a los planes, obras y actividades que el legislador tenga declarados como de utilidad pública e interés social, cuya ejecución corresponda a la Nación, y en que unos y otras siempre van a tener relación con los planes de ordenamiento territorial, toda vez que cualquier parte del territorio nacional es a su vez parte del territorio bajo

En efecto, considera este Tribunal que el proyecto "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)" constituye una obra de interés general, frente a la cual no puede serle oponible disposiciones normativas del ordenamiento territorial local.

La Ley 1682 de 2013, "Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte", establece que las

la jurisdicción de un determinado municipio o distrito, por la división de aquél en éstos entes territoriales, pasando por los departamentos.

Ahora bien, el comentado artículo 1º del Decreto en cuestión, parece ocuparse de una materia ajena al artículo 10 de la Ley 388 de 1998, pero puede entenderse así por cuanto lo concerniente a la contratación estatal y a las licencias ambientales o mecanismos de control ambiental, tienen su regulación en normatividades diferentes a las de la ley aquí reglamentada.

Por ende, lo consignado en dicho artículo 1º no es en modo alguno una reglamentación de la forma de contratación de las obras que él se indican, sino una simple aclaración de que para efectos de su ejecución en las condiciones jurídicas señaladas en el artículo 10 de la Ley 388 de 1998, no interesa si los proyectos, obras o actividades de mallas se desarrollan directamente por la Nación o por delegación, concesión suya o cualquier forma indirecta; como tampoco interesa la modalidad contractual utilizada, según el caso, que lo será atendiendo la normatividad pertinente de contratación estatal.

Así mismo, que podrán ejecutarse bajo el amparo del referido artículo 10 tanto cuando requieran licencia u otro "instrumento administrativo de manejo y control ambiental", como cuando no lo requieran según la ley, lo cual de suyo es la normatividad ambiental la que lo ha de señalar en cada caso concreto.

Todo ello implica que en cualquier caso, esos proyectos, obras y actividades se regirán por la normatividad de contratación estatal y la de control ambiental vigentes.

En cuanto se refiere a la violación del artículo 20 de la misma ley, se infiere entonces que el Decreto no lo contraría, por la sencilla razón de que en virtud de lo establecido en el artículo 10 ya comentado, todo plan de ordenamiento territorial está sujeto a las normas superiores que en ese artículo se señalan y el Decreto no hace más que hacer una reglamentación de las mismas, en especial, de las determinantes enunciadas.

El Decreto no está señalando que los proyectos, obras y actividades de que él se ocupa se ejecuten por fuera o en contravía de los planes de Ordenamiento Territorial, sino que está dándole desarrollo al aludido artículo 10 en cuanto a la sujeción o armonización que tales planes le deben a esos proyectos, obras y actividades que se enmarcan en las determinantes que se fijan en la ley.

Se observa, entonces, de manera fácil que no hay exceso en el ejercicio de la facultad reglamentaria ni violación de la norma reglamentada por la falta de correspondencia material que aduce la actora; luego la acusación bajo examen no tiene asidero alguno, por lo cual se han de negar las pretensiones de la demanda, como en efecto se hará en la parte resolutive de esta providencia." CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Sentencia del 18 de marzo de 2010. Radicación número: 11001-03-24-000-2005-00185-01. Actor: LAURA ANDREA GUILLEM GLORIA. Demandado: GOBIERNO NACIONAL

acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte materializan **el interés general previsto en la Constitución Política** al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional, y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado. En su artículo 19 define como un **motivo de utilidad pública e interés social** la ejecución y/o desarrollo de proyectos de infraestructura del transporte a los que se refiere dicha ley, así como el desarrollo de las actividades relacionadas con su construcción, mantenimiento, rehabilitación o mejora, quedando autorizada la expropiación administrativa o judicial de los bienes e inmuebles urbanos y rurales que se requieran para tal fin, de conformidad con el artículo 58 de la Constitución Política.

En ese orden, este Tribunal concluye que, si bien la zona de la Sierra Flor está actualmente definida en el POT del Municipio de Sincelejo como Área de suelo protegido, lo cierto es que ello no impide que la misma sea intervenida para la realización del proyecto "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Toluviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)", en consideración a que:

i) La AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, máxima autoridad frente al tema ambiental en lo que respecta a la intervención de aprovechamiento de recursos naturales renovables, consideró que la zona no está considerada como un área protegida, en los términos del Decreto 2372 de 2010, además, en visita al lugar, no se evidenciaron coberturas boscosas o ecosistemas sensibles que puedan ser representativos en esta zona, la única presencia de cobertura vegetal arbustiva y arbórea, en el área de influencia de este tramo, se encuentra sobre el talud aledaño a la vía, el cual debido a la alta pendiente no presenta procesos de intervención antrópica, situación que ha permitido la regeneración natural de la vegetación; además, observó que este sector corresponde a un área altamente intervenida que se encuentra en proceso de urbanización, en donde se mantiene un uso del suelo con ganadería extensiva. Sólo se observa vegetación de tipo arbóreo y

arbustivo sobre el talud contiguo a la vía actual, producto de la regeneración natural, que ha sido favorecida por la pendiente del terreno que impide los usos agrícolas y pecuarios.

ii) ANLA dispuso que la Sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A.S. concertara con el MUNICIPIO DE SINCELEJO la modificación del POT, en lo que respecta al cambio del uso del suelo del sector de la Sierra Flor, responsabilidad que cumplió la sociedad en mención; Y, si bien la modificación del POT al respecto no hay prueba de haberse realizado, ello en manera alguna puede ser enrostrado a la parte accionada, toda vez que es una actuación reglada que corresponde al Concejo Municipal de Sincelejo y al Municipio mismo, por estar en el ámbito de sus competencias²⁷.

iii) La ANLA no dispuso en la Resolución No. 588 de 2014, que la ejecución de las obras del proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)”, más específicamente en el sector de la Sierra Flor, estuviese supeditada al cambio del uso del suelo; solo dispuso la obligación de la concertación con el ente territorial, por lo que las obras podían desarrollarse en la zona con sustento en lo dispuesto en la Licencia Ambiental otorgada.

iv) El proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)” es una obra de interés general y utilidad pública, motivo por el cual su desarrollo no puede ser obstaculizado por las decisiones de las autoridades locales sobre el manejo del territorio, conforme lo señala el Decreto 2201 de 2003.

v) En desarrollo del proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)”, la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA- impuso a la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA la realización de actividades de mitigación de los impactos ambientales sobre el sector de Sierra Flor, al consignar en la parte resolutive de la Resolución 0588 de 2014, que “la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA S.A., deberá dar cumplimiento al programa

²⁷ Ver artículo 26 de la Ley 388 de 1997 y artículo 12 de la Ley 812 de 2003.

de revegetalización y/o reforestación de manera inmediata a la finalización de las obras en el subtramo comprendido entre el PR1+500 al PR3+000”.

Con sustento en lo anterior, no encuentra la Sala prueba alguna que evidencie que la ejecución del proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)” ponga el peligro, dañe o amenace dañar, zonas o áreas protegidas, a la luz del Decreto 2372 de 2010, reiterando además que, como ya se indicó, la reforestación en esta zona, como medida de mitigación del impacto, deberá ser realizada a la finalización de las obras, tal como lo determina la licencia ambiental otorgada para la construcción de la segunda calzada y que se reitera, en estos casos se constituye en el mecanismo o medio de precaución y prevención que se implementa por el Estado para cumplir con el principio de desarrollo sostenible cuando se intervengan recursos naturales, pues a través de ella, se busca evitar, minimizar, mitigar restablecer o compensar los daños causados por la respectiva obra o actividad en los recursos naturales y el ambiente, como se evidenció en acápite anterior de forma detallada.

3.3.3.2. Explotación minera en el sector de la Sierra Flor y la necesidad de título minero.

Con relación a este punto, es necesario partir de la base de qué derechos otorga la Licencia Ambiental, y qué se entiende por explotación minera de materiales de construcción.

En primer lugar, tal como lo consagra el artículo 3 del Decreto 2820 de 2010, vigente para la época de expedición de la licencia objeto del presente proceso, la licencia ambiental otorga a su titular “... *todos los permisos, autorizaciones y/o concesiones para el uso, aprovechamiento y/o afectación de los recursos naturales renovables, que sean necesarios por el tiempo de vida útil del proyecto, obra o actividad.*”

Igualmente, el mencionado decreto, define en su artículo 1 lo que se entiende por explotación minera, remitiendo para ello a la Ley 685 de 2010. Esta por su parte, define los materiales de construcción como “... *los productos pétreos explotados en minas y canteras usados,*

generalmente, en la industria de la construcción como agregados en la fabricación de piezas de concreto, morteros, pavimentos, obras de tierra y otros productos similares. También, para los mismos efectos, son materiales de construcción, los materiales de arrastre tales como arenas, gravas y las piedras yacentes en el cauce y orillas de las corrientes de agua, vegas de inundación y otros terrenos aluviales.”

La licencia ambiental otorgada por ANLA a la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA mediante la Resolución No. 0588 de 2014, para efectos de ejecutar el proyecto “Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)”, establece de forma clara la posibilidad de hacer **cortes de secciones y rellenos de los materiales sobrantes** (ver página 78 de la licencia), lo que en modo alguno constituye una explotación minera y se encuentra autorizado por la misma como modelo de construcción de las vías, tal como lo explica el accionado concesionario y lo reitera la AGENCIA NACIONAL MINERIA en su comunicación del 6 de enero de 2015 (Fol. 65 y 66).

Sobre el particular, es del caso resaltar que, en torno al tema de presunta minería ilegal, CARSUCRE abrió la investigación respectiva y concluyó que la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA ha realizado extracción de material pétreo por fuera de los límites establecidos por la respectiva Licencia Ambiental otorgada por el ANLA para tal fin, por lo que mediante Resolución No. 0051 del 5 de febrero de 2016, dispuso suspender en forma inmediata, **pero de manera preventiva**, la extracción de materiales pétreos que realizaba la sociedad Autopistas de la Sabana, por fuera de los límites de la Licencia Ambiental otorgada por ANLA en el sector de Sierra Flor por no tener Autorización Temporal o Título Minero y Licencia Ambiental y por las afectaciones que está ocasionando a los recursos naturales suelo, paisaje, flora, fauna y recurso hídrico (Fol. 1344 C. Ppal. 7, CD).

Las actuaciones en torno a esta temática fueron trasladadas a la AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES, quien es la competente para pronunciarse al respecto.

Luego del trámite de rigor, ANLA dispuso mediante Resolución No. 0787

de fecha 1 de agosto de 2016 levantar la medida preventiva impuesta a la mencionada empresa (Fol. 1519 a 1534 C. Ppal. 8). Sostuvo "que el empleo del material de excavación en las actividades del relleno o terraplén está contemplado en la licencia ambiental y no se constituye en explotación de material. Los equipos descritos como retroexcavadora y volteos o volquetas son propios del movimiento de tierra". Indicó además que "las actividades propias del proyecto se desarrollan al interior del Área de Influencia Directa establecida en la Licencia Ambiental. (sic) Otorgada (sic) con la Resolución 588 del 10 de junio de 2014"

Con mayor claridad, se consideró en dicho acto "que las actividades a desarrollarse del traslado de material de excavación del Proyecto "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo-Toluviejo (PR1+500 AL PR 17+000)", para su utilización como material de relleno en el proyecto "Construcción de la segunda calzada Sampués-Sincelejo entre los K103+459 al K114+365", no implican nuevos impactos ambientales, toda vez que no se intervendrán zonas diferentes a las ya autorizadas, en el marco de las licencias ambientales otorgadas en ambas licencias ambientales (sic) en las resoluciones 588 del 10 de junio de 2014 y 0736 del 8 de julio de 2014, ni contempla uso, aprovechamiento o afectación de recursos naturales renovables adicionales a los autorizados, por lo que la actividad planteada se ajusta con lo establecido en el párrafo primero del artículo 29 del Decreto 2041 de 2014".

Lo anterior es corroborado por el dicho de los testigos técnicos que comparecieron al proceso, el señor OSWALDO DE LA ESPRIELLA KERGUELEN, Director del Área Técnica de la empresa Autopistas de la Sabana, la señora CLAUDIA JUDITH MENDOZA CERQUERA, supervisora técnica del contrato de concesión No. 002 de 2007 y FELIPE ANDRÉS ÁLVAREZ QUIRÓZ, ingeniero encargado de la obra segunda calzada Sincelejo - Toluviejo, quienes dan cuenta, en lo que respecta a la extracción de materiales, que la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA ha realizado los cortes permitidos por la licencia ambiental para la construcción de los respectivos taludes, para luego utilizar el material extraído en el relleno de otros puntos de la obra, o utilizados en el proyecto de construcción de la segunda calzada Sincelejo - Sampués,

todo ello debidamente autorizado por las AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES –ANLA.

Pues bien, lo anterior implica que, contrario a lo manifestado por los actores populares, la sociedad AUTOPISTAS DE LA SABANA no ha realizado actividades de minería ilegal, pues para la extracción de material producto de cortes permitidos y su traslado a los lugares correspondientes, no necesitaba de Título Minero de autoridad correspondiente, siendo suficiente la autorización plasmada en la respectiva licencia ambiental.

3.3.3.3. Otras afectaciones alegadas alrededor de la ejecución de la obra en el sector de la Sierra Flor.

En la presente acción popular también se plantean otras circunstancias presuntamente constitutivas de violación a los derechos colectivos enunciados. Entre ellas están: i) la afectación de la comunidad estudiantil que reside en los alrededores de la vía en construcción; ii) la afectación de la movilidad; y iii) la ocurrencia de derrumbe o resquebrajamientos de viviendas en la vereda “El Cielo” o “Nuevo Panorama”²⁸

En cuanto a lo primero, esto es, la afectación de la comunidad estudiantil que reside en los alrededores de la vía en construcción, es del caso recordar que, conforme lo manifestó el señor OSWALDO DE LA ESPRIELLA KERGUÉLEN, Director del Área Técnica de la empresa Autopistas de la Sabana, el proyecto contempla la construcción de puentes peatonales y otras obras en aras de garantizar la movilidad de los peatones, incluidos los estudiantes que residen en el sector.

En lo que respecta a la afectación de la movilidad, considera este Tribunal que, contrario a ello, la obra representa una mejora a la movilidad por el sector, puesto que una segunda calzada aligera el paso vehicular y brinda más comodidad en los traslados por la zona.

²⁸ En este punto precisa la Sala que la existencia de comunidades indígenas en la zona y la necesidad de realización de consulta previa para intervenir dicho territorio, escapa del ámbito de la acción popular por tratarse de un derecho fundamental de dichas comunidades, el cual dicho sea de paso, fue definido por la H. Corte Constitucional en la Sentencia T-436 de 2016.

Finalmente, en lo que respecta a la ocurrencia de derrumbes o resquebrajamientos de viviendas en la vereda "El Cielo" o "Nuevo Panorama", se advierte que al proceso no se aportaron pruebas tendientes a acreditar tales circunstancias, razón por lo que se desechan tales argumentos, puesto que las fotografías traídas al expediente, no permiten establecer con certeza la afirmación efectuada, dado que no fue posible establecer la fecha en que fueron tomadas, dato necesario para establecer la verdad de su contenido y la influencia probatoria de la misma.

3.3.4. Conclusión.

Este Tribunal considera que, conforme a los elementos de juicio aportados al plenario y su análisis detallado, no se vulneran los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, y la protección de áreas de especial importancia ecológica, con ocasión del otorgamiento de la licencia ambiental sobre la zona denominada "Sierra Flor", para la ejecución del proyecto "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)"

3.4. CONDENA EN COSTAS.

Habida cuenta de que en el *sub lite* se ventila un interés público, no hay lugar a la imposición de condena en costas conforme lo contempla el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011.

4. DECISIÓN

En mérito de lo expuesto, la **SALA TERCERA DE DECISIÓN ORAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SINCELEJO, ADMINISTRANDO JUSTICIA EN NOMBRE DE LA REPÚBLICA Y POR AUTORIDAD DE LA LEY,**

FALLA:

PRIMERO: NO AMPARAR los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, y la protección de áreas de especial importancia ecológica, con ocasión del otorgamiento de la licencia ambiental sobre la zona denominada "Sierra Flor", para la ejecución del proyecto "Construcción de la segunda calzada del tramo Sincelejo – Tolviejo (PR 1+500 AL PR 17+000)".

SEGUNDO: NIEGUÉNSE las pretensiones de la demanda conforme lo expuesto en la parte motiva de esta sentencia.

TERCERO: Sin condena en costas.

CUARTO: En firme esta providencia archívese el expediente, previa anotación en el programa informático "*Justicia Siglo XXI*".

Esta providencia se discutió y aprobó en Sala conforme consta en el acta No. 014 de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA.