



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE SUCRE

Sincelejo, ocho (08) de mayo de dos mil dieciocho (2018)

SALA TERCERA DE DECISIÓN

REFERENCIA: SENTENCIA DE SEGUNDA INSTANCIA

ACCIÓN: POPULAR

PROCESO: 700013333-007-2015-00162-01

DEMANDANTE: PROCURADURÍA 19 JUDICIAL I AMBIENTAL Y AGRARIA

DEMANDADO: MUNICIPIO DE SINCELEJO Y OTROS.

M. PONENTE: CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

OBJETO DE LA DECISIÓN

El Tribunal, decide el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia proferida el 11 de mayo de 2017, por el Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo - Sucre, en la cual se negaron las súplicas de la demanda.

1. ANTECEDENTES

1.1. LA DEMANDA¹.

La **PROCURADURÍA 19 JUDICIAL II AMBIENTAL Y AGRARIA**, instauró demanda en ejercicio del medio de control de "Protección de los Derechos e Intereses Colectivos" **solicitando:**

- a) Que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y salubridad públicas, la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de los barrios Barlovento y Nuevo Pioneros del Municipio de Sincelejo.

¹ Fol. 1 a 12 C.Ppal.

- b) Que como consecuencia del amparo reclamado, se ordene al MUNICIPIO DE SINCELEJO iniciar todos los trámites administrativos necesarios para que la sociedad ICOPOR Y PLASTICOS DEL NORTE S.A.S., sea trasladada a la Zona Industrial de este municipio y, se prohíba la expedición de permisos provisionales a establecimientos de comercio que no cumplan con lo preceptuado en el Plan de Ordenamiento Territorial.
- c) Que se ordene a la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE "CARSUCRE" realizar el control y vigilancia al establecimiento ICOPOR Y PLASTICOS DEL NORTE S.A.S., antes y después del traslado del mismo a la Zona Industrial del municipio de Sincelejo, para que la fábrica obtenga todos los permisos y condiciones ambientales pertinentes para el ejercicio de su actividad.

Como **supuestos fácticos** relevantes de la demanda, la parte actora expuso los siguientes:

Que la comunidad de los Barrios el Cortijo, Nuevo Pioneros y parte de Barlovento del Municipio de Sincelejo, han denunciado por medios de comunicación de prensa local, la alteración en la calidad del aire por el fuerte olor que, al parecer, proviene de la fábrica de Icopor ubicada en la Variante a Tolú y se describe como un olor ácido que emana habitualmente cuando entra en funcionamiento la fábrica.

Sostiene que, el día 27 de abril de 2015 se libró oficio a la Corporación Autónoma Regional de Sucre CARSUCRE, para que, según su competencia, adoptara las medidas del caso, instándole al cumplimiento de las normas sobre calidad del aire, y que en la misma fecha se libró también oficio con destino a la Administración del Municipio de Sincelejo - Secretaría de Planeación, solicitando tomar los correctivos del caso y constatar si el referido establecimiento de comercio está ubicado conforme a los usos del suelo establecidos por el Acuerdo 007 de 2000 o Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio.

Que la Secretaría de Planeación Municipal le informó, previo el acompañamiento de CARSUCRE para la práctica de visitas al sitio en atención a las quejas recibidas de la comunidad, las actividades que se

vienen desarrollando en el sector, relacionada con la fabricación de Icopor y la emanación de elementos y/o gases tóxicos y/o contaminantes a causa de ésta, no se ajustan a los lineamientos del Plan de Ordenamiento Territorial.

Aduce que, CARSUCRE dio respuesta el 12 de mayo de 2015, allegando informe de visita del 9 de abril de 2015, en la que se hicieron las siguientes constataciones:

" (sic)...A la entrada de la empresa se encontró apilamiento de carbón sometido a la humedad relativa y a las lluvias.

- La empresa no tiene un programa de uso de tecnologías limpias para el control de emisiones en la combustión del carbón y no cuenta con permiso de emisiones atmosféricas.

- La empresa no ha realizado pruebas para caracterización de sus emisiones.

- La causa del problema se debe probablemente a la generación de compuestos químicos gaseosos y partículas que se emiten durante la combustión de carbón mineral por parte de la empresa ICOPOR DEL NORTE S.A.S.

- Durante el proceso de combustión del carbón mineral, se generan elementos y compuestos que se transforman en CO2 y vapor de agua principalmente, pero existen otros compuestos no deseables que generan impactos ambientales y que son nocivos como las partículas de combustibles no oxidados y cenizas"

Señala que, el 13 de mayo de 2015, la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Medio Ambiente informa sobre una visita realizada a la Fábrica de Icopor, donde describe el desarrollo de la actividad, más no hace ningún énfasis en la problemática ambiental.

Por último expone que, el 8 de julio de 2015, la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo, inició un procedimiento sancionatorio contra ICOPOR DEL NORTE S.A.S. y, destaca que las autoridades municipales están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la Ley 1333 de 2009.

1.2. ACTUACIÓN PROCESAL

Durante el trámite del proceso se surtieron las siguientes etapas:

- Presentación de la demanda: 31 de julio de 2015 (folio 12 y 68).
- Admisión de la demanda: 01 de septiembre de 2015 (folio 70).

- Notificación a las partes: 16 de septiembre de 2015 (folios 72 a 81).
- Contestación de la demanda Icopor y Plásticos del Norte S.AS: 16 de septiembre de 2015 (folio 88 a 96).
- Contestación CARSUCRE: 30 de septiembre de 2015 (folio 123 a 127).
- Contestación Municipio de Sincelejo: 30 de septiembre de 2015 (folio 148 a 154).
- Audiencia de pacto de cumplimiento-apertura del periodo probatorio: 04 de mayo de 2016 (folio 191 a 194).
- Auto que ordena el cierre del periodo probatorio y corre traslado para alegar de conclusión: 11 de noviembre de 2016 (folio 244-245).
- Sentencia de primera instancia: 11 de mayo de 2017 (folio 390 a 410).
- Recurso de apelación: 17 de mayo de 2017 (folio 414 a 417).
- Concesión del recurso de apelación: 19 de mayo de 2017 (folio 418 a 420).

1.3. CONTESTACIÓN A LA DEMANDA

1.3.1. ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S²

La entidad accionada, aceptó algunos hechos, negó otros y se opuso a las pretensiones de la demanda, al tiempo que agrega, que la Procuraduría Ambiental no está tratando a todos con el mismo rasero, puesto que existen muchos factores contaminantes que se evidencian y son hechos notorios en la ciudad, como “asaderos de pollo, y carnes al carbón” todos, en el centro de Sincelejo lo cual contamina sin discriminación alguna a toda la ciudad y no se adopta ninguna medida al respecto.

Igualmente sostuvo, que según el artículo 79 de la Constitución Política, las fábricas pueden funcionar y seguir funcionando cumpliendo la normatividad, lo que no riñe con el derecho fundamental a un ambiente sano. Considera que la entidad demandante debió presentar los soportes probatorios que ameritaran el cierre de la empresa por el daño ocasionado, pues no aporta ni siquiera un certificado médico que diga que alguien está enfermo por causa de los gases, y tampoco puede solicitar el cierre de la

² Folios. 88 a 96 C.Ppal.

empresa sin que se inicie el proceso debido, abordando el periodo probatorio que demuestre los perjuicios causados.

Adicionalmente manifestó, que el 25 de la Constitución garantiza el derecho al trabajo y la empresa que representa genera trabajo directo para cuarenta y cinco personas, sin mencionar el trabajo indirecto, buscando erradicar la pobreza e inseguridad de la ciudad y, agrega que muchos de sus trabajadores tienen su domicilio en los barrios que se dicen afectados, pero ellos, en declaración juramentada, han manifestado que la empresa no causa perjuicios físicos ni ambientales y, por el contrario, es fuente de empleo en la zona.

1.3.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE³

En su informe se opone a los hechos de la demanda y a la prosperidad de las pretensiones, teniendo como argumentos de defensa, que dicha entidad no ha transgredido los derechos invocados, por lo tanto, no se ha producido alguna acción u omisión en el ejercicio de las competencias constitucionales y legales de la corporación; agregando que, como autoridad ambiental, la entidad brinda la asesoría y apoyo técnico ambiental que se requiera dentro de la presente acción popular.

Igualmente señaló, que CARSUCRE es un ente corporativo encargado por ley de administrar y propender, dentro del área de su jurisdicción, por el desarrollo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales renovables de acuerdo con las disposiciones legales y las políticas fijadas por el Ministerio del Medio Ambiente; pero, dentro de sus competencias no se encuentra el tema de la "CONTAMINACIÓN AUDITIVA" generada por los establecimientos comerciales ni mucho menos la recuperación del espacio público, lo que corresponde al Municipio de Sincelejo.

Por último propuso las excepciones que denominó, i) Falta de legitimación en la causa por pasiva; ii) Inexistencia de derechos colectivos violados y, iii) Genérica.

³ Fls. 123 a 127 C.Ppal.

1.3.2. MUNICIPIO DE SINCELEJO⁴

Señaló el ente territorial accionado que, no se ha vulnerado ninguna de las disposiciones normativas que se señalan como quebrantadas en la demanda, por cuanto se han atendido todas las quejas a través de la Unidad Ambiental de la Secretaría de Agricultura y Planeación Municipal, llegándose a la conclusión que la competencia para la adopción de las medidas que se encuentren procedentes es competencia de la autoridad ambiental respectiva, que para el caso es CARSUCRE.

Así mismo asegura que, es a la autoridad ambiental dentro de sus competencias a la que le corresponde, determinar la toxicidad y/o contaminación efectiva causada por el establecimiento de comercio ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE SAS en desarrollo de su actividad de producción de láminas de Icopor; además, que el municipio no tiene la competencia para expedir licencias de funcionamiento, sino que a través de la Secretaría de Planeación certifica el uso del suelo de acuerdo al P.O.T.

1.4. AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO.

El 04 de mayo de 2016, se celebró a instancias del Juzgado Séptimo Administrativo la audiencia de pacto de cumplimiento, la que se declaró fallida al no comparecer la totalidad de las partes y sus representantes (fls. 191 a 193 , acta escrita y folio 194 CD-ROM.). En dicha diligencia, se procedió igualmente a dar apertura al periodo probatorio por el término de 20 días de conformidad con el artículo 28 de la Ley 472 de 1998.

1.5. LA SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA⁵.

El Juzgado Séptimo Administrativo Oral de Sincelejo, profirió sentencia de fondo el 11 de mayo de 2017 en la que negó las pretensiones de la demanda. Como argumentando de la decisión el A quo estimó que, contrario a lo expuesto en los hechos de la demanda, se pudo demostrar que las entidades públicas demandadas atendieron con prontitud la noticia que les fue dada por la Procuraduría 19 Judicial II ambiental y Agraria de esta ciudad, aperturando los correspondientes procesos sancionatorios

⁴ Fls. 148 a 154 C.Ppal.

⁵Fls.390 a 410 C.Ppal.

contra la empresa "ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE ICOPLASTIN", los cuales, además, concluyeron mientras estuvo en curso este proceso.

Consideró que, la carga de la prueba en materia de acciones populares o medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, viene radicada por mandato legal en la parte demandante, a quien le corresponde traer al proceso la prueba de la acción u omisión de la autoridad pública como presupuesto de prosperidad de las pretensiones de la demanda.

En ese orden, concluyó el Juzgado de la primera instancia, que el demandante no trajo al proceso probanza alguna que pusiera en evidencia la amenaza, daño o infracción de las autoridades demandadas en el control de emisiones atmosféricas contaminantes por cuenta de la sociedad "ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S. ICOPLASTIN" y, las irregularidades que le fueron puestas en conocimiento a la autoridad municipal y a la autoridad ambiental fueron corregidas en el curso del proceso.

EL RECURSO DE APELACIÓN⁶.

La parte demandante inconforme con la sentencia de primera instancia, presenta recurso de apelación en los siguientes términos:

"..... Los motivos que llevaron a esta Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria a reprochar judicialmente a los accionados, las actuaciones que se encontraban por fuera de lo permitido por la normatividad vigente, fueron el de proteger los derechos colectivos que se veían afectados constantemente por la actividad que sigue y continúa ejerciendo la empresa ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S.

Desde un principio la preocupación fue la de materializar la situación problema en una demanda donde vemos que de un lado hay una fuerza preponderante que goza de prerrogativas públicas y de otro lado una población menos favorecida que se ha visto desprotegida y que muestra desconfianza en las entidades del Estado. Así que el compromiso para plasmar todas las situaciones se hizo aún más colosal, pero que así mismo se contaban con un acervo probatorio claro, que expresaba que la ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S, por el tipo de actividad que ejercía no podía estar funcionando en el lugar donde hoy funciona y al parecer, seguirá funcionando por las consideraciones realizadas por el a quo.

Entonces, esta Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria, al solicitar como pretensión, la de ORDENAR el traslado definitivo del establecimiento ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S. a la Zona Industrial del Municipio de Sincelejo, lo hizo con base a informes sólidos, creíbles, provenientes de la legalidad que reviste a las manifestaciones de las autoridades públicas,

⁶Fls. 414 a 417 C.Ppal.

verbigracia es el informe de visita realizado por CARSUCRE descrito en la demanda popular en el hecho 5, así:

"DESCRIPCIÓN DE LA VISITA:

El día 20 de septiembre de 2013, contratistas de Carsucre, en desarrollo de sus obligaciones contractuales, procedieron a realizar visita de inspección técnica y ocular en el barrio Nuevo Pioneros y a la Fábrica de Icopor del Norte.

Al llegar al barrio Nuevo Pioneros, se ubicó al denunciante. En su residencia y en viviendas aledañas se pudieron percibir olores molestos en el ambiente, cuya procedencia es una chimenea, ubicada en la empresa Icopor del Norte. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

En el barrio Nuevo Pioneros, atendió la Visita el señor Santander Viana Arias, quien manifestó que se ven seriamente afectados por la emanación de hollín que realiza la empresa Icopor del Norte desde las 5,00 pm y en horas de la noche.

En la vivienda del señor Santander Viana, se reunieron alrededor de los contratistas una cantidad significativa de habitantes del barrio, quienes coincidieron en manifestar sus molestias por la situación ambiental que padecen, señalando que las autoridades no han hecho nada por ayudarles, asimismo muchos de los habitantes padecen enfermedades asociados a la contaminación, que afecta especialmente a la población vulnerable del barrio, con molestias en la vista y problemas respiratorios.

Finalmente la conclusión del informe realizado por CARSUCRE, señala:

LAS MOLESTIAS OCASIONADAS EN EL BARRIO NUEVO PIONEROS. ES EL RESULTADO DE LAS EMISIONES ATMOSFÉRICAS GENERADAS POR LA COMBUSTIÓN DE CARBÓN MINERAL. EN LA EMPRESA ICOPOR DEL NORTE, esta zona es afectada principalmente por su ubicación, en el que confluye la dirección del viento, además se suma los trabajos realizados por esta industria durante la noche en donde existe menos dispersión de gases, debido a las bajas temperatura" (Negrillas, subrayado y mayúsculas intencionales).

Esa situación hoy día, no dista mucho de la realidad, esta Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria realizó el 17 de mayo de 2017 una visita in situ al lugar de los hechos, encontrándonos con la comunidad que muy amablemente y sin otros afanes distintos al de respirar aire puro, nos manifestaron:

-ROSMIRA ROMAN: Manifiesta que solamente dos veces al mes se sienten olores como a carbono

-IGNACIO ALDANA SIERRA: Continúa el problema, olores a gas, el humo cuando sale por primera vez negro por las noches.

- SANTANDER VIANA ARIAS: Los olores continúan, una nube de humo que afecta a niños y personas de la tercera edad. Desde las 4 de la tarde empieza la pavesa de humo, la comunidad del barrio El Cortijo, Alejandría y Nuevo Amanecer también son afectados por este problema.

- MANUEL JOAQUIN FABRA GUZMAN: Continúan los olores fuertes químicos nauseabundo por las mañanas, madrugadas y tardes, vivo aquí hace 15 años y de sentir esos olores de 7 a 8 años y sigue cayendo la pavesa y los sábados y domingos es más frecuente

En ese orden de ideas, podemos extraer dos situaciones problemas de la demanda popular y de las actuaciones consecuentes, la primera viene referida a que la actividad comercial a la cual se dedica la empresa ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S genera per sé afectación ambiental a las unidades habitacionales que hay en el sector ¿Por qué? Porque el deber ser es, que esa empresa no debe estar en dicho sector, de donde se cuela la segunda situación problema: la empresa no está ubicada de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sincelejo.

Las afectaciones existieron, el Juzgado las da por superadas a raíz de un informe que realiza CARSUCRE, pero dicho informe obedece a un control de emisiones que correspondería a aquel control que debe hacerse a este tipo de fábricas pero estando dentro de su órbita de funcionamiento. Es decir, si la empresa ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S funcionara dentro del sector permitido por el POT para ello, entonces la afectación ambiental a la población sería directamente igual a 0% e indirectamente tendría un valor mayor por temas de vaporización etc. Pero, como se está hablando de que dicha empresa se ubica en una zona habitacional de alto impacto por cuanto viven muchas familias, entonces la afectación ya no es igual a 0% sino que ese valor se aumenta, por cuanto se expone a una población a soportar una carga que no está en el deber de hacerlo y esto puede derivar en una responsabilidad del Estado porque simplemente no se está cumpliendo con las Leyes de Ordenamiento Territorial.

De manera que, ambas situaciones están inequívocamente unidas, no se puede superar una sin la otra, y en ese sentido no es de buen recibo afirmar que se cumplió con las emisiones porque la tabla de mediciones no está diseñada para que alrededor de la fábrica habiten poblaciones. El manejo comercial de este tipo de empresas, que utiliza químicos, que constantemente emite emisiones atmosféricas se clasifica más bien en un tipo de daño continuado o daño e tracto sucesivo que se va perpetuando con el ejercicio comercial de dicha empresa, no se acaba ni se resuelve en un solo control.

Fue entonces con esa finalidad, que la Procuraduría Ambiental se trasladó hasta el lugar e interrogó a los directamente afectado, y solicitamos en segunda instancia sean escuchadas sus declaraciones como quiera que ellos son los principales testigos.

Téngase además en cuenta, que una característica esencial de las acciones populares es su naturaleza preventiva, lo que significa que no es ni puede ser requisito para su ejercicio, el que exista un daño o perjuicio de los derechos o intereses que se busca amparar, sino que basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca, y por tanto debe darse especial atención a situaciones como esta que nos concita.

Por último y no menos importante, se razone en los planteamientos jurisprudenciales que el Honorable Consejo de Estado ha desarrollado, traemos a colación la sentencia de dieciséis (16) de octubre de dos mil siete (2007), Radicación número: 41001-23-31-000-2004-00351-02(AP) Consejera ponente: RUTH STELLA CORREA PALACIO que dice:

"Sin lugar a dudas el respeto de las normas atinentes al derecho urbanístico, es pasible de protección en sede popular, no sólo porque así se desprende expresamente del literal m) del artículo 4o de la ley 472, sino por la misma naturaleza del urbanismo. En efecto, el urbanismo es un hecho colectivo que condiciona la vida diana de todos los habitantes - actuales v futuros-, que configura un auténtico derecho a la ciudad de todos los habitantes v que compromete intereses colectivos en relación con el entorno urbano, entre otros los atinentes a la estructuración de planes viales que por su importancia exige la participación de la sociedad civil en su formulación conforme lo dispone la ley 388 de 1997.

Satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trasciende los límites de los intereses individuales de los habitantes". (SIC)

Con base en los anteriores argumentos, el recurrente solicita que se revoque la sentencia de primera instancia y en su lugar, se decrete el amparo solicitado con la demanda.

1.4. TRÁMITE PROCESAL EN SEGUNDA INSTANCIA. ALEGATOS DE LAS PARTES Y CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO.

El recurso de apelación formulado por la parte demandante se admitió por auto del 24 de julio de 2017⁷, posteriormente, se ordena correr traslado para alegar a las partes y al Ministerio Público para emitir su concepto, a través de auto de fecha 31 de agosto de 2017⁸.

En esta etapa procesal concurre **CARSUCRE** y **la parte actora** en los siguientes términos:

-CARSUCRE⁹, rinde sus alegatos mediante escrito de fecha 07 de septiembre de 2017, reiterándose en los argumentos expuestos con la contestación de la demanda, al tiempo que agrega que, dicha entidad expidió la Resolución No. 0565 del 06 de julio de 2016, por medio de la cual ordenó tramitar un permiso de emisiones atmosféricas para el desarrollo de la actividad realizada en la empresa ICOPLASTIN, por tal razón, la Corporación frente a la problemática planteada ha sido diligente y ha actuado dentro del ámbito de sus competencias legales, no solo con fundamento en la queja presentada por los moradores de los Barrios aledaños, sino también, de manera oficiosa y en cumplimiento de sus deberes legales.

-La parte actora¹⁰, alega de conclusión por medio de escrito fechado 08 de septiembre de 2017, reiterando los argumentos expuestos con la presentación de la demanda y agregando como sustento jurisprudencial, la sentencia de fecha 16 de octubre de 2007, proferida por el H. Consejo de Estado, dentro del radicado 41001-23-31-000-2004-00351-02 (AP).

⁷ Folio 4 Cuaderno de apelación.

⁸ Folio 9 Cuaderno de apelación.

⁹ Folio 13 y 14 Cuaderno de apelación.

¹⁰Folio 20 a 23 Cuaderno de apelación.

2. CONSIDERACIONES DEL TRIBUNAL

2.1 LA COMPETENCIA.

Este Tribunal es competente para conocer de la apelación interpuesta en la presente Acción Popular, según lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998, en Segunda Instancia.

2.2. LOS DERECHOS COLECTIVOS ESTIMADOS COMO VULNERADOS.

Se invocan como derechos e intereses colectivos amenazados y vulnerados el goce y disfrute de un ambiente sano y la tranquilidad pública, además a modo de argumento, sin que este sea un derecho de carácter colectivo, deprecia en la demanda un indebido uso del Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de Sincelejo.

2.2.1. PROBLEMA JURÍDICO.

Corresponde a la Sala determinar, con base en los medios probatorios aportados al expediente, *¿si el MUNICIPIO DE SINCELEJO y la CORPORACION AUTÓNOMA REGIONAL DE SUCRE "CARSUCRE" son responsables de la vulneración de los derechos colectivos invocados por la parte demandante por omisión en el cumplimiento de sus deberes y funciones constitucionales y legales, o si por el contrario, se puede inferir, un actuar diligente de las autoridades accionadas, referente al control de niveles de contaminación atmosférica en cuanto a la actividad comercial de la empresa "ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE S.A.S"?*

2.3. ANÁLISIS DE LA SALA Y RESPUESTA AL PLANTEAMIENTO JURÍDICO

Para el efecto, se desarrollarán los siguientes temas; **(i)** La acción popular, su naturaleza, características y procedencia, **(ii)** Los derechos e intereses colectivos cuya protección se requiere en el sub lite y **iii)** La carga de la prueba en las acciones populares y; **iv)** El caso concreto.

I. LA ACCIÓN POPULAR (MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS) su naturaleza, características y procedencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 88 superior, en concordancia con el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011, las denominadas acciones populares o como se conocen hoy en día según la terminología introducida por la Ley 1437, medio de control de "Protección de los derechos e intereses colectivos", están referidas al conjunto de pretensiones que por vía de acción cualquier persona en nombre de la comunidad o institución y funcionario expresamente legitimado por la Ley, puede intentar, directamente o a través de apoderado ante las autoridades judiciales con el propósito de que se profiera una condena o si es del caso, decisión preventiva, protectora o restauradora de los derechos o intereses colectivos, violados a amenazados por la acción u omisión de autoridades o particulares y que estén en alguna manera relacionados entre otras cosas, con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moralidad administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros que pueden predicarse de la naturaleza de estos derechos e intereses¹¹.

La norma constitucional fue desarrollada por la Ley 472 de 1998, la cual en su artículo 2º como "medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos, que 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".

Del marco legal y constitucional en mención se pueden extraer como características:

- a) Está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva;

¹¹Al respecto, SANTOFIMIO GAMBOA Jaime Orlando "Compendio de Derecho Administrativo". Universidad Externado de Colombia. Año 2017. Pag. 905 y ss.

- b) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- c) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de protección mediante el ejercicio de este medio de control, son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia;
- d) Su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible;
- e) Es una acción pública, esto es -como mecanismo propio de la democracia participativa- puede ser ejercida por "toda persona" y además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades.
- f) No tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria.
- g) No ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo, se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.
- h) Por la finalidad que persigue la acción popular y en virtud a su configuración normativa, se tienen entonces, como presupuestos de una eventual sentencia estimatoria los siguientes:
 - ❖ Una acción u omisión de la parte demandada;

- ❖ Que para la época en que se dicte la sentencia se presente daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos;
- ❖ Que se demuestre la relación de causalidad entre la acción o la omisión y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

II.DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS CUYA PROTECCIÓN SE REQUIERE EN EL SUB LITE.

En tratándose de derechos colectivos, es importante mencionar, que ciertamente, su identificación no se encuentra enunciada de manera taxativa en una norma particular, pues el legislador ha acudido a un método "sui generis" particularmente abierto, y no puntual o concreto, pues así lo deja ver el presupuesto del inciso 1º del artículo 88 constitucional, que su enunciación no es taxativa en la medida en que esta misma norma defiere al Legislador el señalamiento de otros derechos e intereses colectivos que considere, deban ser protegidos, por medio de esta herramienta constitucional, siempre y cuando se entienda como inherentes a la finalidad pública o colectiva.

Así pues, en el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, se indican una variedad de hipótesis, de trascendencia para la vida en sociedad que se consideran como derechos propios de este tipo de relacionamiento colectivo, y en su inciso segundo, señaló la norma, que Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. Veamos:

"Artículo 4º.- Derechos e Intereses Colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;

b) La moralidad administrativa;

c) 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, de los ecosistemas situados en las zonas

fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente;

d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público;

e) La defensa del patrimonio público;

f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación;

g) La seguridad y salubridad públicas;

h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública;

i) La libre competencia económica;

j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna;

k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos;

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente;

m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes;

n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia.

Parágrafo.- Los derechos e intereses enunciados en el presente artículo estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la vigencia de la presente Ley”.

En ese orden, podemos decir entonces, que los derechos colectivos encuentran relación con las materias que desarrollan el medio ambiente, la moralidad administrativa, el urbanismo, la defensa del patrimonio público, la seguridad y salubridad, los servicios públicos, y la libre competencia económica. Al respecto ha dicho el H. Consejo de Estado:

"Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad pueden acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé: Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.” Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere.

Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales. De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales¹²”

Sobre el particular tenemos, que la legitimidad se activa en manos del conglomerado cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Explicado lo anterior, pasa la Sala al estudio de los derechos que se estiman como vulnerados en la presente acción, que recordemos son, goce y disfrute de un ambiente sano, el que a su vez, toma trascendencia en la tranquilidad como derecho fundamental.

¹² SECCIÓN TERCERA. sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003. Reiterada en sentencia del 18 de mayo de 2017, SECCIÓN PRIMERA Consejero ponente: Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés.

- EL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE COMO DERECHO COLECTIVO, con particular referencia a la calidad del aire.

El medio ambiente, se toma como un derecho colectivo cuando hace referencia al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, así mismo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. También en lo que atañe a la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente¹³.

Su desarrollo constitucional a partir de la Carta Política de 1991, señaló que, *"todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"* (artículo 79).

Igualmente, ya se establecía en el Decreto 2811 de 1974¹⁴, el ambiente como patrimonio común, dejando en cabeza del Estado y los particulares su preservación y manejo, pues se erige éste como un asunto de utilidad pública e interés social¹⁵.

Lo anterior, 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, por lo cual dicho precepto legal lo elevó a rango de derecho, señalando en su artículo 7º, *"Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano"*

En ese orden, se permite la Sala traer a colación, varios pronunciamientos de la jurisprudencia contenciosa administrativa y constitucional sobre el tema del "ambiente sano como asunto de utilidad pública e interés social"

¹³Extracto del libro "Compendio de Derecho Administrativo". Dr. Jaime Orlando Santofimio Gamboa. Pág. 907.

¹⁴ "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

¹⁵Artículos 1 y 2.

y respecto a las disposiciones que integran la llamada "constitución ecológica" señalando la Corte Constitucional¹⁶:

"Con respecto a ese conjunto de normas que conforman la llamada "Constitución Ecológica", la jurisprudencia ha destacado el contenido de los artículos 8º, 49, 79 y 80, por considerar que en ellos se condensan los aspectos de mayor relevancia en materia ambiental, los cuales, a su vez, se proyectan sobre las demás disposiciones que tratan la materia. Así, en relación con las citadas normas, se encuentra lo siguiente:

*- En el artículo 8º se impone al Estado y a las personas la obligación general de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación.
- En el artículo 49 se reconoce el saneamiento ambiental como un servicio público a cargo del Estado.*

- En el artículo 79 se consagra (i) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano; (ii) se le atribuye a la ley el deber de garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo; y (iii) se radica en cabeza del Estado el deber de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines.

- Y en el artículo 80 se le encarga al Estado (i) la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; (ii) se le asigna la obligación de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados y, finalmente, (iii) se le impone el deber de cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas en las zonas fronterizas.

A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha señalado que, desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente "involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural."¹⁷

Ahora bien, sobre la noción de medio ambiente y los alcances del derecho al goce del ambiente sano y existencia del equilibrio ecológico, la Sección Primera del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

"Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos y comprende elementos biofísicos, los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc.; y los componentes sociales. Las distintas normativas buscan establecer la correcta interrelación de los distintos elementos en aras de salvaguardarlo.

En ese orden de ideas, resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez que ostenta la calidad de i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen

¹⁶ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-632 de 2011. Referencia: Expedientes D-8379. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2000.

¹⁷ CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia T - 254 de 1993

la obligación correlativa de protegerlo); iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras), iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar) y v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior.

Es así como, en relación con la primera de las dimensiones reconocidas al derecho al ambiente sano, como derecho fundamental por su inescindible relación con los derechos a la vida y a la salud, la Corte Constitucional determinó:

"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental."

Por su parte, respecto de la connotación de derecho deber, se ha precisado:

"Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, en virtud de la cual, la Constitución recoge en la forma de derechos colectivos y obligaciones específicas las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad.¹⁸ (...)

De ahí que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar un entorno o hábitat sano y el deber de velar por la conservación de éste."¹⁹

La Sección Primera del honorable Consejo de Estado²⁰, ha recolectado una serie de exposiciones tanto de la doctrina interna de esa H. Corporación, como de las tesis creadas al interior de la H. Corte Constitucional y el marco normativo que ha venido regulando el tema del ambiente sano, como derecho de rango constitucional y legal. La misma que por su importancia se transcribe a continuación:

¹⁸ Corte Constitucional, Sentencia T – 1085 de 2012. M.P.: Jorge Ignacio Pretelt Chaljub

¹⁹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia de 28 de marzo de 2014. Rad.: AP-25000-23-27-000-2001-90479-01. Exps. Acumulados: 54001-23-31-0042000-0428, 54001-23-31-004-2001-0122, 54001-23-31-004-2001-0343

²⁰Al respecto, por su utilidad para el análisis, se puede consultar CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA, sentencia del 18 de mayo de 2017. Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS. Radicación número: 13001-23-31-000-2011-00315-01(AP) Actor: DAVID LEONARDO SANDOVAL Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y OTROS.

"En cuanto a **la característica de objetivo social -del derecho al ambiente sano-**, en la Sentencia C-671 de junio 21 de 2001 se precisó que:

"La protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P. (...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección".

De otro lado, en lo relativo al **derecho al ambiente sano como deber del Estado**, la jurisprudencia constitucional²¹ ha sostenido que:

"Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le imponen al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera."

Asimismo, en cuanto a la categorización del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional ha expresado que:

"La Constitución clasifica el medio ambiente dentro del grupo de los llamados derechos colectivos (C.P. art. 79), los cuales son objeto de protección judicial directa por vía de las acciones populares (C.P. art. 88). La ubicación del medio ambiente en esa categoría de derechos, lo ha dicho la Corte, resulta particularmente importante, "ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer", toda vez que "[l]a humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho"²²

²¹ Sobre el particular ver sentencias: T – 1085 de 2012 y C – 431 de 2000.

²² CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C – 632 de 2011

Desde luego, la regulación normativa del medio ambiente no se limita a su consagración constitucional, pues se han ido promulgado normas, de diferente categoría, dirigidas a fortalecer su protección. Así, por ejemplo, desde el ámbito normativo 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 donde 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"*²³

La Honorable Corte Constitucional en diversas oportunidades ha elevado el derecho al medio ambiente sano a un carácter de derecho fundamental precisamente por su conexidad con la vida y la salud de los individuos , y ha dispuesto como forma de brindar protección al mismo, deberes tanto para el Estado como a los ciudadanos.

Como referencia jurisprudencial traemos a colación la sentencia C-671 de 2001 de junio 21 de 2001, M. P. Jaime Araujo Rentería, en la que se señaló:

"... la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.(Negrilla para resaltar).

...

²³ CONSEJO DE ESTADO, SALA PLENA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., cinco (5) de noviembre de dos mil trece (2013). Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado 'Constitución ecológica', conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección."

Respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, el citado fallo también indicó:

*"El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que **el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental**."* (Negrilla para resaltar).

A su turno, el artículo 80 constitucional, expone:

"Artículo 80.- El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Asimismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.» (Negrilla fuera del texto).

Por su parte, la Ley 99 de 1993 determinó:

«Ley 99 de 1993.

*Artículo 3. 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**».* (Destacado de la Sala).

Por su parte, el Decreto 948 de 1995²⁴⁻²⁵ definió el marco de las acciones y los mecanismos administrativos de las autoridades ambientales para

²⁴ "Por el cual se reglamentan, parcialmente, la Ley 23 de 1973, los artículos 33, 73, 74, 75 y 76 del Decreto - Ley 2811 de 1974; los artículos 41, 42, 43, 44, 45, 48 y 49 de la Ley 9 de 1979; y la Ley 99 de 1993, en relación con la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire"

²⁵ Los artículos 7º, 10, 93, 94 y 108 del Decreto 948 de 1995, fueron modificados por el Decreto 979 de 2006.

mejorar y preservar la calidad del aire, evitar y reducir el deterioro del medio ambiente²⁶, los recursos naturales renovables y la salud humana ocasionado por la emisión de contaminantes químicos y físicos al aire y sobre las emisiones de fuentes móviles a la atmósfera. En lo pertinente, preceptuó:

"ARTICULO 2o. DEFINICIONES. Para la interpretación de las normas contenidas en el presente Decreto y en las regulaciones y estándares que en su desarrollo se dicten, se adoptan las siguientes definiciones:

-**ATMOSFERA:** capa gaseosa que rodea la Tierra.

- **AIRE:** es el fluido que forma la atmósfera de la Tierra, constituido por una mezcla gaseosa cuya composición es, cuando menos, de veinte por ciento (20%) de oxígeno, setenta y siete por ciento (77%) de nitrógeno y proporciones variables de gases inertes y vapor de agua, en relación volumétrica.

- **AREA-FUENTE:** es una determinada zona o región, urbana, suburbana o rural, que por albergar múltiples fuentes fijas de emisión, es considerada como un área especialmente generadora de sustancias contaminantes del aire.

- **CONCENTRACION DE UNA SUSTANCIA EN EL AIRE:** es la relación que existe entre el peso o el volumen de una sustancia y la unidad de volumen del aire en la cual está contenida.

- **CONDICIONES DE REFERENCIA:** son los valores de temperatura y presión con base en los cuales se fijan las normas de calidad del aire y de las emisiones, que respectivamente equivalen a 25o.C y 760 mm de mercurio.

- **CONTAMINACION ATMOSFERICA:** es el fenómeno de acumulación o de concentración de contaminantes en el aire.

- **CONTAMINANTES:** son fenómenos físicos, o sustancias, o elementos en estado sólido, líquido o gaseoso, causantes de efectos adversos en el medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana que, solos, o en combinación, o como productos de reacción, se emiten al aire como resultado de actividades humanas, de causas naturales, o de una combinación de éstas.

- **CONTROLES AL FINAL DEL PROCESO:** son las tecnologías, métodos o técnicas que se emplean para tratar, antes de ser transmitidas al aire, las emisiones o descargas contaminantes, generadas por un proceso de producción, combustión o extracción, o por cualquiera otra actividad capaz de emitir contaminantes al aire, con el fin de mitigar, contrarrestar o anular sus efectos sobre el medio ambiente, los recursos naturales renovables y la salud humana.

- **EMISION:** es la descarga de una sustancia o elemento al aire, en estado sólido, líquido o gaseoso, o en alguna combinación de éstos, proveniente de una fuente fija o móvil.

- **NIVEL NORMAL (NIVEL I) :** es aquél en que la concentración de contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración son tales,

²⁶ Artículo 1º

que no se producen efectos nocivos, directos ni indirectos, en el medio ambiente, o la salud humana.

-NIVEL DE PREVENCIÓN (NIVEL II): es aquél que se presenta cuando las concentraciones de los contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración, causan efectos adversos y manifiestos, aunque leves, en la salud humana o en el medio ambiente tales como irritación de las mucosas, alergias, enfermedades leves de las vías respiratorias o efectos dañinos en las plantas, disminución de la visibilidad u otros efectos nocivos evidentes.

- NIVEL DE ALERTA (NIVEL III): es aquél que se presenta cuando la concentración de contaminantes en el aire y su duración o tiempo de exposición, puede causar alteraciones manifiestas en el medio ambiente o la salud humana y en especial alteraciones de algunas funciones fisiológicas vitales, enfermedades crónicas en organismos vivos y reducción de la expectativa de vida de la población expuesta.

- NIVEL DE EMERGENCIA (NIVEL IV): es aquél que se presenta cuando la concentración de contaminantes en el aire y su tiempo de exposición o duración, puede causar enfermedades agudas o graves u ocasionar la muerte de organismos vivos, y en especial de los seres humanos.

ARTICULO 3o. TIPOS DE CONTAMINANTES DEL AIRE. Son contaminantes de primer grado aquéllos que afectan la calidad del aire o el nivel de inmisión, tales como el ozono troposférico o "smog" fotoquímico y sus precursores, el monóxido de carbono, el material particulado, el dióxido de nitrógeno, el dióxido de azufre y el plomo.

Son contaminantes tóxicos de primer grado aquéllos que, emitidos bien sea en forma rutinaria o de manera accidental, pueden causar cáncer, enfermedades agudas o defectos de nacimiento y mutaciones genéticas. Son contaminantes de segundo grado, los que sin afectar el nivel de inmisión, generan daño a la atmósfera, tales como los compuestos químicos capaces de contribuir a la disminución o destrucción de la capa estratosférica de ozono que rodea la Tierra, o las emisiones de contaminantes que, aún afectando el nivel de inmisión, contribuyen especialmente al agravamiento del "efecto invernadero" o cambio climático global.

Se entiende por contaminación primaria, la generada por contaminantes de primer grado; y por contaminación secundaria, la producida por contaminantes del segundo grado.

La autoridad ambiental dará prioridad al control y reducción creciente de las emisiones de estas sustancias y de los tipos de contaminación atmosférica de que trata este artículo.

ARTICULO 4o. ACTIVIDADES ESPECIALMENTE CONTROLADAS. Sin perjuicio de sus facultades para ejercer controles sobre cualquier actividad contaminante, se considerarán como actividades sujetas a prioritaria atención y control por parte de las autoridades ambientales, las siguientes:

- a. Las quemas de bosque natural y de vegetación protectora y demás quemas abiertas prohibidas;*
- b. La quema de combustibles fósiles utilizados por el parque automotor;*
- c. La quema industrial o comercial de combustibles fósiles;*
- d. Las quemas abiertas controladas en zonas rurales;*
- e. La incineración o quema de sustancias, residuos y desechos tóxicos peligrosos;*
- f. Las actividades industriales que generen, usen o emitan sustancias sujetas a los controles del Protocolo de Montreal, aprobado por Ley 29*

de 1992; g. Las canteras y plantas trituradoras de materiales de construcción.

(...)

ARTICULO 20. Establecimientos generadores de olores ofensivos. Queda prohibido el funcionamiento de establecimientos generadores de olores ofensivos en zonas residenciales. Las Corporaciones Autónomas Regionales y los Grandes Centros Urbanos y en especial los municipios y distritos, determinarán las reglas y condiciones de aplicación de las prohibiciones y restricciones al funcionamiento, en zonas habitadas y áreas urbanas, de instalaciones y establecimientos industriales y comerciales generadores de olores ofensivos, así como las que sean del caso respecto al desarrollo de otras actividades causantes de olores nauseabundos.

ARTICULO 21. Restricción a nuevos establecimientos en áreas de alta contaminación. No podrá autorizarse el funcionamiento de nuevas instalaciones industriales susceptibles de causar emisiones a la atmósfera, en áreas-fuentes en que las descargas de contaminantes al aire, emitidas por las fuentes fijas ya existentes, produzcan en su conjunto concentraciones superiores a las establecidas por las normas de calidad definidas para el área fuente respectiva.

Las autoridades ambientales competentes determinarán, mediante estudios técnicos, basados en mediciones idóneas, las áreas o zonas que, dentro del territorio de su jurisdicción, tengan las concentraciones contaminantes de que trata el presente artículo y se abstendrán de expedir licencias ambientales y permisos requeridos para el funcionamiento de nuevas instalaciones susceptibles de ser fuentes fijas de emisiones contaminantes, hasta tanto la zona objeto de la restricción reduzca su descarga contaminante global y permita un nuevo cupo de emisión admisible.

(...)

ARTICULO 42. Control a emisiones de ruidos. Están sujetos a restricciones y control todas las emisiones, sean continuas, fluctuantes, transitorias o de impacto.

Las regulaciones ambientales tendrán por objeto la prevención y control de la emisión de ruido urbano, rural doméstico y laboral que trascienda al medio ambiente o al espacio público.

El Ministerio del Medio Ambiente establecerá los estándares aplicables a las diferentes clases y categorías de emisiones de ruido ambiental y a los lugares donde se genera o produce sus efectos, así como los mecanismos de control y medición de sus niveles, siempre que trascienda al medio ambiente y al espacio público.

ARTICULO 43. Ruido en sectores de silencio y tranquilidad.

Prohíbese la generación de ruido de cualquier naturaleza por encima de los estándares establecidos, en los sectores definidos como A por el artículo 15 de este decreto, salvo en caso de prevención de desastres o de atención de emergencias.

(...)

ARTICULO 72. Del permiso de emisión atmosférica. El permiso de emisión atmosférica es el que concede la autoridad ambiental

competente, mediante acto administrativo, para que una persona natural o jurídica, pública o privada, dentro de los límites permisibles establecidos en las normas ambientales respectivas, pueda realizar emisiones al aire. El permiso sólo se otorgará al propietario de la obra, empresa, actividad, industria o establecimiento que origina las emisiones. Los permisos de emisión por estar relacionados con el ejercicio de actividades restringidas por razones de orden público, no crean derechos adquiridos en cabeza de su respectivo titular, de modo que su modificación o suspensión podrá ser ordenada por las autoridades ambientales competentes cuando surjan circunstancias que alteren sustancialmente aquéllas que fueron tenidas en cuenta para otorgarlo, o que ameriten la declaración de los niveles de prevención, alerta o emergencia.

PARAGRAFO PRIMERO. El permiso puede obtenerse como parte de la licencia ambiental única, o de la licencia global, o de manera separada, en los demás casos previstos por la ley y los reglamentos.

PARAGRAFO SEGUNDO. No se requerirá permiso de emisión atmosférica para emisiones que no sean objeto de prohibición o restricción legal o reglamentaria, o de control por las regulaciones ambientales.

ARTICULO 73. Casos que requieren permiso de emisión atmosférica. Requerirá permiso previo de emisión atmosférica la realización de alguna de las siguientes actividades, obras o servicios, públicos o privados:

- a. Quemadas abiertas controladas en zonas rurales;
- b. Descargas de humos, gases, vapores, polvos o partículas por ductos o chimeneas de establecimientos industriales, comerciales o de servicio;
- c. Emisiones fugitivas o dispersas de contaminantes por actividades de explotación minera a cielo abierto;
- d. Incineración de residuos sólidos, líquidos y gaseosos;**
- e. Operaciones de almacenamiento, transporte, carga y descarga en puertos, susceptible de generar emisiones al aire;
- f. Operación de calderas o incineradores por un establecimiento industrial o comercial.**
- g. Quema de combustibles, en operación ordinaria, de campos de explotación de petróleo y gas;
- h. Procesos o actividades susceptibles de producir emisiones de sustancias tóxicas;
- i. Producción de lubricantes y combustibles;
- j. Refinación y almacenamiento de petróleo y sus derivados; y procesos fabriles petroquímicos;
- k. Operación de plantas termoeléctricas;
- l. Operación de reactores nucleares;
- m. Actividades generadoras de olores ofensivos;
- n. Las demás que el Ministerio del Medio Ambiente establezca, con base en estudios técnicos que indiquen la necesidad de controlar otras emisiones.

PARAGRAFO PRIMERO. En los casos previstos en los literales a., b., d., f. y m. de este artículo, el Ministerio del Medio Ambiente establecerá los factores a partir de los cuales se requerirá permiso previo de emisión atmosférica, teniendo en cuenta criterios tales como los valores mínimos de consumo de combustibles, los volúmenes de producción, el tipo y volumen de las materias primas consumidas, el tamaño y la capacidad instalada, el riesgo para la salud humana y el riesgo ambiental inherente, la ubicación, la vulnerabilidad del área afectada, el valor del proyecto obra o actividad, el consumo de los recursos naturales y de energía y el tipo y peligrosidad de residuos generados, según sea el caso.

(..)

ARTÍCULO 117. *De las infracciones. Se considerarán infracciones al presente reglamento, las violaciones de cualesquiera de las regulaciones, prohibiciones y restricciones sobre emisiones contaminantes, generación de ruido y de olores ofensivos, por fuentes fijas o móviles, en contravención a lo dispuesto en el presente Decreto y en los actos administrativos de carácter general en los que se establezcan los respectivos estándares y normas.*

ARTICULO 129. Autoridades competentes para sancionar. *Son autoridades competentes para imponer las sanciones y medidas de policía a que se refiere el presente capítulo, el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los Grandes Centros Urbanos y los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, en el área de su jurisdicción, en relación con las funciones de que sean titulares en materia ambiental en forma directa, o en ejercicio de su facultad de imponer sanciones a prevención de otras autoridades, de que trata el artículo 83 de la Ley 99 de 1993. Para todos los efectos se entenderá que la expresión Corporaciones Autónomas Regionales incluye a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible y a los Grandes Centros Urbanos de que trata la Ley 99 de 1993. (..)"*

Igualmente este marco normativo dispuso en cabeza el Ministerio del Medio Ambiente²⁷, entre otras, definir la política nacional de prevención y control de la contaminación del aire, también así, señaló, como autoridad competente para otorgar los permisos de emisión de contaminantes al aire a las Corporaciones Autónomas Regionales²⁸ y a su turno dejó en cabeza de los Distritos o Municipios, dictar las normas para la protección del aire dentro de su jurisdicción, dictar medidas restrictivas de emisión de contaminantes a la atmósfera, cuando la circunstancias así lo exijan y ante la ocurrencia de episodios que impongan la declaratoria, en el municipio o distrito, de niveles de prevención, alerta o emergencia y establecer las reglas y criterios sobre protección del aire y dispersión de contaminantes que deban tenerse en cuenta en el ordenamiento ambiental del territorio del municipio o distrito, en la zonificación del uso del suelo urbano y rural y en los planes de desarrollo²⁹.

Y lo propio hizo con el IDEAM³⁰, delegando en este la función de prestar su apoyo técnico y científico a las autoridades ambientales, y en especial al Ministerio del Medio Ambiente, en el ejercicio de sus competencias relacionadas con la protección atmosférica y la realización de los estudios técnicos necesarios para la toma de decisiones y para la expedición de las

²⁷ Artículo 65. Funciones del MINISTERIO DEL MEDIO AMBIENTE

²⁸ Artículo 66.

²⁹ Artículo 68.

³⁰ INSTITUTO DE HIDROLOGÍA, METEOROLOGÍA Y ESTUDIOS AMBIENTALES

regulaciones que el Ministerio profiera sobre la materia en desarrollo de sus atribuciones³¹.

Y como desarrollo de los cánones legales en materia de prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire, se han expedido por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, una serie de Resoluciones contentivas de regulaciones complementarias en temas específicos, por nombrar algunas, se encuentra la N. 619 de 1997³², la 1208 de 2003³³, la No. 886 de 2004³⁴, y por último la No. 601 de 2006 y 909 de 2008, estas dos últimas, por tener trascendencia con los supuestos de hecho de la presente acción, llaman la atención de la Sala, y por lo tanto se permite transcribir en lo pertinente las disposiciones más convenientes para la materia:

“-Resolución Número 601 de 2006:

Artículo 1. Objeto: La presente resolución establece la norma de calidad del aire o nivel de inmisión, con el propósito de garantizar un ambiente sano y minimizar los riesgos sobre la salud humana que puedan ser causados por la concentración de contaminantes en el aire ambiente.

(..)

Artículo 3. De la Norma de Calidad del Aire o Nivel de Inmisión: La presente resolución establece la norma de calidad del aire o nivel de inmisión para todo el territorio nacional en condiciones de referencia, en la cual se desarrollan los niveles máximos permisibles de contaminantes en la atmósfera; los procedimientos para la medición de la calidad del aire, los programas de reducción de la contaminación del aire y los niveles de prevención, alerta y emergencia y las medidas generales para su mitigación, norma aplicable a todo el territorio nacional.

Artículo 4. Niveles Máximos Permisibles para Contaminantes Criterio: Se establecen los niveles máximos permisibles en condiciones de referencia para contaminantes criterio, contemplados en la Tabla No. 1 de la presente resolución, los cuales se calcularán con el promedio geométrico para PST y aritmético para los demás contaminantes:

TABLA No. 1

NIVELES MÁXIMOS PERMISIBLES PARA CONTAMINANTES CRITERIO

³¹ Artículo 69.

³² “Por la cual se establecen parcialmente los factores a partir de los cuales se requiere permiso de emisión atmosférica para fuentes fijas”, esta señala como objeto, que le corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, de acuerdo con por los [num. 2, num. 10 y num. 11 del artículo 5 de la Ley 99 de 1993], regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales con el fin de mitigar o eliminar el impacto de actividades contaminantes del entorno, determinar las normas ambientales mínimas y las regulaciones de carácter general aplicables a todas las actividades que puedan generar directa o indirectamente daños ambientales.

³³ “Por la cual se dictan normas sobre prevención y control de la contaminación atmosférica por fuentes fijas y protección de la calidad del aire”, esta resolvió, dictar normas técnicas y estándares ambientales para la prevención y control de la contaminación atmosférica y la protección de la calidad del aire en el perímetro urbano de la ciudad de Bogotá D.C.

³⁴ “Por la cual se modifica parcialmente la Resolución 058 de 2002 y se dictan otras disposiciones” está entra a regular el tema de operación y mantenimiento de incineradores y hornos crematorios en los cuales se pretenda incinerar residuos o mezclas de policlorinados, maderas, residuos domiciliarios, residuos hospitalarios etc.

Contaminante	Unidad	Límite máximo permisible Tiempo de Exposición	Tiempo de Exposición
PST	µg/m3	100	Anual
-	-	300	24 horas
PM10	µg/m3	70	Anual
-	-	150	24 horas
SO2	ppm (µg/m3)	0.031 (80)	Anual
-		0.096 (250)	24 horas
NO2	ppm (µg/m3)	0.053 (100)	Anual
-	-	0.08 (150)	24 horas
-	-	0.106 (200)	1 hora
O3	ppm (µg/m3)	0.041 (80)	8 horas
		0.061 (120)	1 hora
CO	ppm (mg/m3)	8.8 (10)	8 horas
-	-	35 (40)	1 hora

Parágrafo 4º. Las autoridades ambientales competentes deben realizar las mediciones de los contaminantes criterio relacionados en el presente artículo, de acuerdo con los procedimientos, frecuencias y metodología establecidas en el Protocolo de Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire, el cual será elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam.

Artículo 5º. Niveles máximos permisibles para contaminantes no convencionales y umbrales para las principales sustancias generadoras de olores ofensivos. Modificado por el art. 3, Resolución del Min. de Ambiente 610 de 2010. En la Tabla N° 2 del presente artículo se establecen los niveles máximos permisibles para contaminantes no convencionales con efectos carcinogénicos, y en la Tabla N° 3 los umbrales para las principales sustancias generadoras de olores ofensivos.

TABLA N° 2

NIVELES MAXIMOS PERMISIBLES PARA CONTAMINANTES NO CONVENCIONALES CON EFECTOS CARCINOGENICOS

Contaminante no Convencional	Límite máximo Permisible	Tiempo de exposición
Benceno	5 mg/m3	1 año
Plomo y sus compuestos	0,5 mg/m3	1 año
-	15 mg/m3	3 meses
Cadmio	5x10-3 mg/m3	1 año
Mercurio	1 mg/m31	1 año
Hidrocarburos totales expresado como Metano	1,5 mg/m3	4 meses
Tolueno	260 mg/m3	1 semana
-	1000 mg/m3	30 minutos

Vanadio	1 mg/m3	24 hora
---------	---------	---------

Parágrafo. Dependiendo de las actividades que se desarrollen en el área de su jurisdicción, las autoridades ambientales competentes deben realizar las mediciones, con el fin de identificar las concentraciones de contaminantes no convencionales -Tabla N° 2, y las de aquellas sustancias previstas en la Tabla N° 3 que generan olores ofensivos - umbrales de olor.

Como guía para la autoridad ambiental competente, el Anexo 2 de la presente resolución, contiene las actividades y procesos industriales susceptibles de generar contaminantes no convencionales de acuerdo con la Clasificación Industrial Internacional, CIIU, Revisión 3, adaptada para Colombia

Artículo 6°. Procedimientos de medición de la calidad del aire. Modificado por el art. 4, Resolución del Min. de Ambiente 610 de 2010. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, adoptará a nivel nacional el Protocolo del Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire, el cual será elaborado por el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, Ideam, dentro de los seis (6) meses siguientes a la publicación de la presente resolución. Dicho protocolo contendrá las especificaciones generales para la ubicación y el diseño de Estaciones de Monitoreo de Calidad del Aire, para lo cual tendrá en cuenta las condiciones meteorológicas, geográficas, actividades económicas, infraestructura de transporte, población y en general todos aquellos factores que incidan en la calidad del aire y la salud de las poblaciones; las técnicas de muestreo de cada uno de los contaminantes convencionales; la periodicidad y condiciones para el monitoreo; los recursos necesarios para el montaje, operación y seguimiento de estaciones; el índice nacional de calidad del aire y la definición de indicadores para el monitoreo de la calidad del aire, entre otras. El Protocolo será de obligatorio cumplimiento.

Parágrafo. Mientras este Ministerio adopte el Protocolo para el Monitoreo y Seguimiento de Calidad del Aire, se seguirán los procedimientos establecidos por la USEPA

-Resolución 0909 de 2008

Artículo 2°. Objeto. La presente resolución establece las normas y los estándares de emisión admisibles de contaminantes al aire para fuentes fijas, adopta los procedimientos de medición de emisiones para fuentes fijas y reglamenta los convenios de reconversión a tecnologías limpias.

Artículo 3°. Modificado por el art. 1, Resolución Min. Ambiente 1309 de 2010. Ámbito de aplicación. Las disposiciones de la presente resolución, se establecen para todas las actividades industriales, los equipos de combustión externa, instalaciones de incineración y hornos crematorios.

En lo relacionado con el control de emisiones molestas, aplica además a todos los establecimientos de comercio y de servicio.

Artículo 4°. Estándares de emisión admisibles para actividades industriales. En la Tabla 1 se establecen los estándares de emisión admisibles de contaminantes al aire para las actividades industriales definidas en el artículo 6° de la presente resolución.

Tabla 1

Estándares de emisión admisibles de contaminantes al aire para actividades industriales a condiciones de referencia (25 °C y 760 mm Hg) con oxígeno de referencia del 11%

Contaminante	Flujo del contaminante (kg/h)	Estándares de emisión admisibles de contaminantes (mg/m3)	
		Actividades industriales existentes	Actividades industriales nuevas
Material Particulado (MP)	≤ 0,5	250	150
	> 0,5	150	50
dióxido de Azufre (SO2)	TODOS	550	500
óxidos de Nitrógeno (NOx)	TODOS	550	500
Compuestos de Fluor Inorgánico (HF)	TODOS	8	-
Compuestos de Cloro Inorgánico (HCl)	TODOS	40	-
Hidrocarburos Totales (HCT)	TODOS	50	-
Dioxinas y Furanos	TODOS	0,5*	-
Neblina Acida o Trióxido de Azufre expresados como H2SO4	TODOS	150	-
Plomo (Pb)	TODOS	1	-
Cadmio (Cd) y sus compuestos	TODOS	1	-
Cobre (Cu) y sus compuestos	TODOS	8	-

Artículo 6°. Actividades industriales y contaminantes a monitorear por actividad industrial. En la Tabla 3 se establecen las actividades industriales y los contaminantes que cada una de las actividades industriales debe monitorear.

Tabla 3

Actividades industriales y contaminantes a monitorear por actividad industrial

Actividad industrial	Procesos e instalaciones	Contaminantes
(...)		

Procesos de galvanotecnia	Procesos de desengrasado, decapado, desmetalizados, recubrimiento con películas metálicas y orgánicas sobre sustratos metálicos y plásticos por medio de procesos químicos y electroquímicos.	SO2 NOx HCl Pb Cd Cu
---------------------------	--	-------------------------------------

Parágrafo 1°. La autoridad ambiental competente solicitará el cumplimiento de todos los contaminantes a monitorear, a las actividades industriales que se encuentran en la categoría de "Otras actividades industriales" y que no se encuentren incluidas en los capítulos posteriores de la presente resolución, a menos que el industrial demuestre con información relativa al proceso que adelanta y por medio de medición directa, uso de factores de emisión o balance de masas que no genera alguno de los contaminantes allí señalados.

Parágrafo 2°. Cuando una actividad industrial definida en la Tabla 3, cuente adicionalmente con equipos de combustión externa con calentamiento indirecto, dichos equipos deben cumplir con los estándares de emisión admisibles establecidos en el artículo 7° de la presente resolución, si se trata de actividades industriales existentes y con los estándares de emisión admisibles establecidos en el artículo 8° cuando se trate de actividades industriales nuevas.

Parágrafo 3°. Cuando una actividad industrial no definida en la Tabla 3 o en los capítulos posteriores de la presente resolución, cuente con equipos de combustión externa con calentamiento directo, dichos equipos deben cumplir con los estándares de emisión admisibles establecidos en el artículo 7° de la presente resolución, si se trata de actividades industriales existentes y con los estándares de emisión admisibles establecidos en el artículo 8° cuando se trate de actividades industriales nuevas.

Estándares de emisión admisibles de contaminantes al aire para equipos de combustión externa

Artículo 7°. Estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa existentes. En la Tabla 4 se establecen los estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa existentes a condiciones de referencia, de acuerdo al tipo de combustible y con oxígeno de referencia del 11%.

Tabla 4

Estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa existentes a condiciones de referencia (25 °C, 760 mm Hg) con oxígeno de referencia del 11%

Combustible	Estándares de emisión admisibles (mg/m3)		
	MP	SO2	NOx
Sólido	200	500	350
Líquido	200	500	350
Gaseoso	NO APLICA	NO APLICA	350

Parágrafo. Las calderas existentes que tengan una producción de vapor superior a 25 toneladas por hora deben cumplir con los estándares de emisión admisibles establecidos en el artículo 13.

Artículo 8º. *Estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa nuevos.* En la Tabla 5 se establecen los estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa nuevos a condiciones de referencia, de acuerdo al tipo de combustible y con oxígeno de referencia del 11%.

Tabla 5

Estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa nuevos, a condiciones de referencia (25 °C, 760 mm Hg) con oxígeno de referencia del 11%

Combustible	Estándares de emisión admisibles (mg/m3)		
	MP	SO2	NOx
Sólido	50	500	350
Líquido	50	500	350
Gaseoso	NO APLICA	NO APLICA	350

(...)”

Las anteriores, son algunas de las normativas implementadas por el Ministerio de Ambiente, tendientes a la protección del aire y de la condición atmosférica, sin dejar de mencionar, que recientemente ese Ministerio expidió la Resolución No. 2087 del 16 de diciembre de 2014³⁵, a través de la cual se adoptó el protocolo para el monitoreo, control y vigilancia de olores ofensivos.³⁶

Ahora, siguiendo ese orden, es importante mencionar, que dicho tema, también ha sido vertido dentro de la regulación externa, pues los Estados, incluido el nuestro, han formalizado diferentes Declaraciones para salvaguardar el medio ambiente. En este sentido, 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**

³⁵http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/emisiones_atmosfericas_contaminantes/Resoluci%C3%B3n_2087_de_2014_-_Protocolo_Olores_Ofensivos.pdf

³⁶ Sobre un caso análogo, se puede consultar la sentencia de fecha 24 de agosto de 2006, proferida por la Sección Primera del H. Consejo de Estado. C.P. Dr. Camilo Arciniegas Andrade. Expe. 25000-23-25-000-2002-02193-01(AP).

país³⁷. Dentro de los cuales se puede hacer mención someramente de los siguientes:

- La Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, realizada en Estocolmo en junio de 1972, antecedente inmediato Decreto 2811 de 1974, 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 Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de junio de 1992, con el propósito de que se proteja la integridad del sistema ambiental y el desarrollo mundial, proclama entre otros los siguientes principios:

“PRINCIPIO 1

Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible. Tienen derecho a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza.

PRINCIPIO 2

³⁷Tema estudiado por el H. Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejera ponente: María Claudia Rojas Lasso. En sentencia del 05 de noviembre de 2013. Radicación número: 25000-23-25-000-2005-00662-03(AP). Actor: Sonia Andrea Ramírez Lamy. Demandado: Ministerio Del Medio Ambiente y Otros.

De conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de aprovechar sus propios recursos según sus propias políticas ambientales y de desarrollo, y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional.

PRINCIPIO 3

El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras.
(...)

PRINCIPIO 10

El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda. En el plano nacional, toda persona deberá tener acceso adecuado a la información sobre el medio ambiente de que dispongan las autoridades públicas, incluida la información sobre los materiales y las actividades que encierran peligro en sus comunidades, así como la oportunidad de participar en los procesos de adopción de decisiones. Los Estados deberán facilitar y fomentar la sensibilización y la participación de la población poniendo la información a disposición de todos. Deberá proporcionarse acceso efectivo a los procedimientos judiciales y administrativos, entre éstos el resarcimiento de daños y los recursos pertinentes.

PRINCIPIO 11

Los Estados deberán promulgar leyes eficaces sobre el medio ambiente. Las normas, los objetivos de ordenación y las prioridades ambientales deberían reflejar el contexto ambiental y de desarrollo al que se aplican. Las normas aplicadas por algunos países pueden resultar inadecuadas y representar un costo social y económico injustificado para otros países, en particular los países en desarrollo.
(...)

PRINCIPIO 17

Deberá emprenderse una evaluación del impacto ambiental, en calidad de instrumento nacional, respecto de cualquier actividad propuesta que probablemente haya de producir un impacto negativo considerable en el medio ambiente y que esté sujeta a la decisión de una autoridad nacional competente.”.

Visto lo anterior, huelga concluir, que la protección del medio ambiente es un tema de injerencia directa en un Estado, colocándolo como garante protector, no obstante, su trascendencia termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial, luego entonces, el ambiente sano, como derecho

colectivo, puede trascender dentro del ámbito de protección de la tranquilidad, entendida esta, como una consecuencia del respeto a la vida en condiciones de paz, puesto que ello comporta la dimensión integral del hombre como ser digno; en consecuencia la vida digna exige un mínimo de bienes internos, y dicho en otros términos, toda persona tiene derecho a vivir en condiciones de paz y tranquilidad. La paz como derecho supone la relación social, se manifiesta como la convivencia ordenada entre los ciudadanos.

La tranquilidad individual es un derecho personalísimo derivado de la vida digna, es una tendencia inherente al ser personal y un bien jurídicamente protegible que comprende el derecho al sosiego, que se funda en un deber constitucional, con lo cual se mira el interés general. De ahí que jurídicamente sea diferente el derecho constitucional a la paz, que es un derecho social, con el derecho a la tranquilidad de una persona que es una prerrogativa subjetiva. Es evidente que el ser humano tiene derecho a la tranquilidad y como tal este derecho constituye un bien jurídico protegible por el Estado y la sociedad; es así como la tranquilidad es uno de los deberes previstos en el artículo 95, numeral 6 Superior³⁸.

III. DE LA CARGA DE LA PRUEBA EN LAS ACCIONES POPULARES.

Como es bien sabido, según el inciso final del artículo 103 de la Ley 1437 de 2011, quien acuda ante la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en cumplimiento del deber constitucional de colaboración para el buen funcionamiento de la administración de justicia, **estará en la obligación de cumplir con las cargas procesales y probatorias** previstas en el canon de la jurisdicción.

También quedó plasmado en el marco normativo que regula las acciones populares, esto es, la Ley 472 de 1998, *que la carga de la prueba corresponderá al demandante*, con la excepción, que si por razones de orden económico o técnico, dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito (artículo 30).

³⁸ Ver Corte Constitucional. Sentencia T-226 de 1995.

Por otro lado, advierte el artículo 167 C.G.P.³⁹, que **"incumbe a las partes probar los supuestos de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen"**⁴⁰

A su turno el H. Consejo de Estado respecto a la carga de la prueba en la acción popular ha señalado:

"ACCION POPULAR - Carga de la prueba

Ahora bien, es de resaltar que en materia de acciones populares es al actor popular a quien corresponde la carga de probar los hechos, acciones u omisiones que a su juicio constituyen la causa de la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuya protección reclama. Así las cosas, ciertamente se advierte que la parte demandante no aportó ningún elemento probatorio para acreditar idónea y válidamente la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, y tampoco manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas respectivas, simplemente se limitó a aportar un material fotográfico que es insuficiente para demostrar la situación alegada⁴¹"

Y precisó en otro aparte jurisprudencial, sobre la carga de la prueba ante la consecución de un derecho por vía judicial, lo siguiente:

"Por regla general, a la parte interesada le corresponde probar los hechos que alega a su favor para la consecución de un derecho. Es este postulado un principio procesal conocido como 'onus probandi, incumbit actori' y que de manera expresa se encuentra previsto en el artículo 177 del C.P.C. Correlativo a la carga del demandante, está asimismo el deber del demandado de probar los hechos que sustentan su defensa, obligación que igualmente se recoge en el aforismo 'reus. inexcipiendo, fit actor'. A fin de suplir estas cargas las partes cuentan con diversos medios de prueba, los cuales de manera enunciativa, se encuentran determinados en el artículo 175 C.P.C".⁴²

En ese orden, en palabras del Alto Tribunal, [sic] la acción popular no está diseñada para acudir a ella ante cualquier violación de la ley, irregularidad o disfunción que se presente ya sea en el ámbito público o privado. Por el contrario, la acción popular tiene un papel preventivo y/o remedial de protección de derechos e intereses colectivos, cuando quiera que éstos se

³⁹ **Artículo 167. Carga de la prueba.** Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

⁴⁰Aplicable al caso concreto, por disposición expresa del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, "Aspectos no regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente ley, mientras no se opongan a la naturaleza y la finalidad de tales acciones".

⁴¹ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN PRIMERA. Sentencia del 10 de mayo de 2012. Consejera ponente: MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ. Radicación número: 76001-23-31-000-2010-01459-01(AP).Actor: FERNANDO PATIÑO MARTÍNEZ. Demandado: MINISTERIO DE LA CULTURA

⁴² CONSEJO DE ESTADO, Sección Tercera, sentencia de 30 de junio de 2011. siendo ponente el Consejero, Doctor DANILO ROJAS BCLANCOURTH, dentro del expediente No. 19001-23-31-000-1997-04001-01

ven amenazados o están siendo vulnerados, pero en uno y otro evento, tanto la amenaza como la vulneración, según el caso, deben ser reales y no hipotéticas, directas, inminentes, concretas y actuales, de manera tal que en realidad se perciba la potencialidad de violación del derecho colectivo o la verificación del mismo, **aspectos todos que deben ser debidamente demostrados por el actor popular, quien conforme a lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, tiene la carga de la prueba**⁴³.

De acuerdo a esto, en materia de acciones populares le corresponde al actor constitucional por regla general, probar los supuestos de hecho y la acción u omisión en que incurrieron las autoridades que lesionaron los derechos colectivos que invoca.

IV. EL CASO CONCRETO.

Como se advirtió en los antecedentes de la demanda, la parte actora busca que, mediante sentencia se ordene a las autoridades accionadas, el traslado a la Zona Industrial de este municipio del establecimiento "ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE" y, a su vez, se prohíba la expedición de permisos provisionales a establecimientos de comercio que no cumplan con lo preceptuado en el Plan de Ordenamiento Territorial.

-.Del material probatorio obrante en el expediente:

- Copia informal de un recorte de prensa, en el que se "dice" que la comunidad de El Cortijo, Nuevo Pioneros y parte de Barlovento se quejan del fuerte olor que al parecer proviene de una fábrica de Icopor ubicada en la Variante a Tolú (folio 16).
- Copia del oficio No. 3600013/A.ABR/0890 de abril 27 de 2015, librado por la entidad demandante con destino a la Dirección General de CARSUCRE, por medio del cual se le insta a tener en cuenta la Resolución No. 1541 de 2013, por la que se establecen los niveles permisibles de calidad del aire o de inmisión, el procedimiento para la evaluación de actividades que generan olores ofensivos y se dictan

⁴³ CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCION PRIMERA. Sentencia del 30 de noviembre de 2006. Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Radicación número: 25000-23-26-000-2004-00768-01(AP)

otras disposiciones, ante la denuncia de la comunidad de El Cortijo, Nuevo Pioneros y parte de Barlovento del Municipio de Sincelejo, formulada a través de un medio de comunicación local, relacionada con la alteración en la calidad del aire por el fuerte olor que al parecer proviene de la fábrica de Icopor ubicada en la Variante a Tolú (folio 17).

- Copia del oficio No. 3600013/A.ABR/0891 de abril 27 de 2015, librado por la entidad demandante con destino al señor alcalde municipal de Sincelejo, solicitando tomar los correctivos del caso, ante la denuncia de la comunidad de El Cortijo, Nuevo Pioneros y parte de Barlovento del Municipio de Sincelejo, formulada a través de un medio de comunicación local, relacionada con la alteración en la calidad del aire por el fuerte olor que al parecer proviene de la fábrica de Icopor ubicada en la Variante a Tolú (folio 18).
- Copia del oficio No. 3600013/A.ABR/0892 de abril 27 de 2015, librado por la entidad demandante con destino a la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo, por medio del cual le solicita certificar el uso conforme del suelo por parte de la fábrica de Icopor ubicada en la Variante a Tolú (folio 19).
- Copia del oficio No. 0500.10.02-0553 de fecha 30 de abril de 2015, por medio del cual la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo informa que mediante documento de fecha 27 de marzo de 2015 se certificó el uso del suelo a la fábrica de Icopor, en atención a la solicitud elevada por el señor Carlos Duque Gómez; igualmente, informó haber recibido denuncias telefónicas de moradores aledaños a la fábrica de Icopor, quienes indicaron que percibían olores fuertes y desagradables, además de la emisión de partículas contaminantes que afectaban su salud e integridad física (folio 20 a 23).
- Copia del oficio No. 200, suscrito por el Director General de CARSUCRE con destino a la Secretaría de Planeación Municipal y recibido en esa dependencia el día 31 de octubre de 2013, por medio del cual se solicita la certificación del uso del suelo por parte de la fábrica ICOPOR DEL NORTE y se remite copia de la visita practicada por esa Corporación a dicha empresa, en la que se concluye que las

molestas ocasionadas en el barrio Nuevo Pioneros es el resultado de la emisión atmosférica generada por la combustión de carbón mineral en la industria citada (folio 24).

- Copia del informe de visita a las instalaciones ICOPOR DEL NORTE, practicada por CARSUCRE de fecha 24 de septiembre de 2013, y donde se concluyó que las molestias causadas en el barrio Nuevo Pioneros es el resultado de las emisiones atmosféricas generadas por la combustión de carbón mineral en la empresa Icopor del Norte (folio 25 a 33).
- Copia del oficio SPM 0500.10.02.1417, del 13 de noviembre de 2013, suscrito por la Secretaría de Planeación Municipal, y dirigido al Director General de Carsucre, en el cual le informa, *"que revisado el Acuerdo 007 de julio 29 de 2000, que adopta el POT, de Sincelejo, el sector 12/carrera 4º entre calle 25 y 32 y el sector 14/ entre calles 25-1, la actividad industrial grupos I y II (Todas) es permitida en fabricas del Grupo II numeral 3.2.2."* (folio 33-34).
- Copia de la certificación de uso del suelo expedida por el jefe de la Oficina de Planificación Urbana y Territorial de la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo, de fecha 27 de marzo de 2015, por medio de la cual, a petición verbal del señor Carlos Duque Sánchez (folio 35).
- Copia del oficio No. 0500.10.02.0427 de 9 de abril de 2015, suscrito por el Secretario de Planeación Municipal y dirigido a la Dirección de CARSUCRE, a través del cual se ponen en conocimiento de esa entidad las quejas telefónicas y escritas de varios moradores aledaños a la fábrica de icopor que se encuentra ubicada en el Conjunto de Bodegas Arturo Cumplido, por la emisión de partículas contaminantes y la percepción de olores fuertes y desagradables; por lo que solicita se inicien los procedimientos correspondientes y se adopten las medidas a que haya lugar, con el fin de evitar afectaciones a los habitantes del sector y atendiendo los lineamientos del P.O.T., teniendo en consideración que la actividad de la fábrica ICOPOR DEL NORTE es de alto impacto y su ubicación es cercana a zona residencial (folio 36 a 39).

- Copia del oficio No. 300.3066 de mayo 12 de 2015, suscrito por el Director General de CARSUCRE y dirigido a la Procuraduría demandante en este proceso, informando que en aras de atender la queja presentada por la señora Rocío de Socorro Herazo Taboada, se realizó visita de inspección técnica y ocular el día 9 de abril de 2015 en la que se constató que la empresa carece de permiso de emisiones atmosféricas y se hace necesario que la Secretaría de Planeación Municipal allegue copia del certificado de uso del suelo (folio 40).
- Copia del informe de visita de fecha 15 de abril de 2015, realizado por CARSUCRE, al Barrio Barlovento de Sincelejo (folio 42 a 49).
- Copia del oficio No. 3600013/A.ABR/I 213 de junio 10 de 2015 por medio del cual la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria se dirige al alcalde del Municipio de Sincelejo, para que considere la posibilidad de ordenar el traslado de la empresa ICOPOR DEL NORTE a la Zona Industrial Principal del municipio (folio 55 a 57).
- Copia del oficio No. 3600013/A.ABR/I 212 de junio 10 de 2015 por medio del cual la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria se dirige al Director General de CARSUCRE para que adopte las medidas necesarias para la protección del derecho e interés colectivo, por la problemática concerniente a la contaminación ambiental en el sector donde funciona el establecimiento de comercio ICOPOR DEL NORTE (folio 58 a 61).
- Copia del oficio No. 0500.10.02.0834 de julio 7 de 2015, por medio del cual la Secretaría de Planeación Municipal remite a la Procuraduría 19 Judicial II Ambiental y Agraria, copia del auto No. 050 de julio 2 de 2015, por el cual se apertura un procedimiento administrativo por presunta infracción urbanística (folio 62 a 67).
- Copia de acta de vista realizada por Carsucre, de fecha 20 de septiembre de 2013, aportada al proceso por el Representante Legal de la EMPRESA ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE SAS (folio 97).
- Copia de acta de declaración juramentada de los señores, Santamaría José Estrada Caldera, Adriana Marcela Miranda Betancourt y Kellys

Jhoana Márquez Ruiz, ante el Notario Tercero del Circuito de Sincelejo, residentes de los Barrios Nuevo Pioneros y Barlovento de Sincelejo, en las cuales hicieron constar "(sic) que la empresa Icopor del Norte SAS, no nos causa perjuicios físicos ni ambientales, por el contrario es una de las fuentes de empleo de la zona, y colabora de manera generosa con las necesidades del barrio" (folio 99 a 106).

- Copia de la Resolución No. 0675 de agosto 5 de 2015, proferida por la Dirección General de CARSUCRE, por medio de la cual se impone medida preventiva de amonestación escrita a la empresa ICOPOR DEL NORTE ICOPLASTIN, para que de manera inmediata adopte los controles necesarios para evitar que los residuos de icopor y otros desechos sean arrastrados hacia las áreas vecinas por el inadecuado almacenamiento, ocasionando molestias a los vecinos del sector y, se le solicitó a la misma empresa que realizara análisis de los gases provenientes de la chimenea, teniendo en cuenta el material particulado, dióxido de azufre y óxido de nitrógeno, con el fin de establecer el cumplimiento de los estándares de emisión admisibles de contaminación al aire (folio 110 a 113).
- Copia de informe de visita por parte de Carsucre al Barrio Barlovento de Sincelejo, de fecha 10 de agosto de 2011, con el fin de verificar los hechos denunciados por el señor Eduar Antonio Villalba con la empresa ICOPOR DEL NORTE SAS (folio 132 a 134).
- Copia de la Resolución No. 3535 de agosto 26 de 2015, por medio de la cual la Secretaría de Planeación Municipal de Sincelejo dispuso el archivo del procedimiento sancionatorio aperturado contra ICOPOR DEL NORTE, dejando constancia del adecuado uso del suelo (folio 166).
- El Juzgado de conocimiento a través del decreto de pruebas (audiencia especial de pacto de cumplimiento), pudo recaudar de parte de la Corporación Autónoma Regional, un nuevo informe con inspección de visita ocular a las instalaciones de la empresa ICOPOR DEL NORTE SAS, el cual fue remitido mediante Oficio No. 6934 de julio 27 de 2016, suscrito por el Director General de CARSUCRE, "*por medio del cual informa de una nueva visita practicada el día 16 de junio de 2016 a la empresa ICOPOR Y PLASTICOS DEL NORTE ICOPLASTIN, en la que*

se constató que las emisiones se encuentra dentro de los valores estándares de emisión admisible, haciendo a dicha empresa otras recomendaciones relacionadas con la conservación de la fuente fija, las buenas prácticas ambientales, el cargue de información en el registro único ambiental y el manejo integral de los residuos provenientes de las actividades industriales” (folio 239 y ss).

- Igualmente se aportó, Oficio No. 4941 de mayo 31 de 2016, suscrito por el Director General de CARSUCRE y dirigido al juzgado, por medio del cual pone en conocimiento el resultado de las medidas cautelares adoptadas en este proceso, *“informando que se practicó visita el día 8 de abril de 2016 a la empresa ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE ICOPLASTIN en la que se constató que se ha dado cumplimiento al manejo y control de residuos de Icopor generados por dicha empresa y se verificó la realización de los estudios de emisiones en cumplimiento de los estándares de emisión admisible de contaminación del aire, cumpliendo con las concentraciones consagradas en el art. 7o de la Resolución 909 de 2008” (folio 231 y ss).*

Teniendo en cuenta lo anterior, y analizada cada una de las documentales traídas al proceso, considera esta Colegiatura, que la sentencia objeto de alzada ha de ser confirmada, por cuanto es claro que, no reposa en el expediente elemento probatorio alguno que demuestre la actual vulneración de los derechos colectivos que se invocan en la demanda y/o conducta de los entes accionados que vulnere o amenace los derechos cuya protección invoca el actor.

Por el contrario, se evidenció, que una vez presentadas las quejas, tanto por la comunidad de los Barrios Nuevo Pioneros y Barlovento de Sincelejo, se iniciaron por parte de las autoridades competentes las actuaciones administrativas pertinentes, tanto así, que se aperturó un proceso sancionatorio por parte de CARSUCRE, en contra de la empresa “ICOPOR Y PLÁSTICOS DEL NORTE ICOPLASTIN”, el cual culminó, con la medida preventiva de amonestación escrita a través de la Resolución 0675 de 2015, donde entre otras ordenes, se le impartió a dicha empresa, hacer un estudio de los gases provenientes de la chimenea en donde se tuviera en cuenta el material participado (MP) Dióxido de Azufre (SO₂) y Óxido de Nitrógeno (NO_x) (folio 222).

Posteriormente se evidencia que, según informe de visita realizado por CARSUCRE, se determinó que, "(SIC)... **la empresa realizó los estudios y emisiones en cumplimiento de los estándares de emisión admisible de contaminación de aire en el marco de protocolo para el control y vigilancia de la contaminación atmosférica según lo dispuesto en el artículo 7º de la Resolución 909 de 2008**" (folio 231 y ss).

Igualmente, se pudo constatar que, con ocasión de la actuación administrativa adelantada por CARSUCRE en contra de la empresa "ICOPOR DEL NORTE SAS" el municipio de Sincelejo actuando por conducto de la Secretaría de Planeación Municipal también dio apertura al estudio del cumplimiento de las normas del POT, por parte de este ente en mención, resolviendo a través de la Resolución 3535 de 2015 **"ARTICULO PRIMERO. Archívese el expediente, ya que ICOPOR DEL NORTE cumple con los usos del suelo del POT de Sincelejo (Acuerdo 007 de 2000) y además, la Secretaría de Planeación dentro de sus funciones, no tiene la competencia para diagnosticar y conformar que se estén dando estas emisiones"** (folio 265).

A su turno reposa en el expediente **"INFORME TÉCNICO DE EVALUACIÓN DE EMISIONES ATMOSFÉRICAS POR FUENTES FIJAS"** a la empresa ICOPOR Y PLÁSTICO DEL NORTE SAS, realizado por el IDEAM, donde se concluye:

"(SIC)... Los resultados del estudio de emisiones atmosféricas realizado en ICOPOR Y PLASTICO DEL NORTE S.A.S., fueron comparados con la Resolución 909 de 2008, Artículo 7º, Estándares de emisión admisibles para equipos de combustión externa existentes a condiciones de referencia (25 °C, 760 mm Hg) con oxígeno de referencia del 11%

Los resultados de la Caldera a carbón de Material Particulado, Óxidos de Nitrógeno y Dióxido de Azufre fueron 69,678 mg/m³, 61,376 mg/m³ y 34,245 mg/m³, respectivamente, se encuentran por debajo del estándar límite establecido en la Resolución 909 de 2008. **Estos valores indican un buen desempeño del equipo, los valores de los gases de combustión y óxidos de nitrógeno evidencian una buena relación aire combustible durante la generación del vapor. Del mismo modo para los valores de óxidos de azufre indican que el carbón tiene un contenido relativamente bajo del azufre.**

En este sentido, se considera que las fuentes evaluadas en ICOPOR Y PLASTICO DEL NORTE S.A.S., cumple con la normatividad específica en lo que respecta a la emisión de contaminantes a la atmósfera"⁴⁴ (Destacado de la Sala).

⁴⁴ Folios 265 a 349. C.Ppal.

También obra en el expediente un informe de evaluaciones ocupacionales, donde se hace un "DIAGNÓSTICO DE CONCENTRACIÓN DE MATERIAL PARTICULADO RESPIRABLE EN AMBIENTE" el cual fue elaborado por Positiva Compañía de Seguros S.A., donde se concluye que,

"sic. Las dos muestras tomadas en el área de empaque y caldera, en los oficios de empacadora y operador, no superaron el 50% DEL TLVs y se considera un riesgo bajo, no existe riesgo aparente para la salud del personal expuesto por material particulado respirable.

Teniendo en cuenta los resultados obtenidos y las observaciones realizadas durante la ejecución de las mediciones, **se concluye, que no existe riesgo para la salud en los oficios de empacadora y operario de la caldera⁴⁵**"

En ese orden, y tal como lo advirtió el A quo, en este proceso no se aportó prueba alguna que demostrara que el MUNICIPIO DE SINCELEJO y/o la CORPORACIÓN AUTONOMA REGIONAL DE SUCRE "CARSUCRE" actualmente, amenacen o vulneraron los derechos e intereses colectivos cuya protección se reclama, por cuanto en el momento en que fueron puestos en su conocimiento los hechos de la presunta infracción por parte de la sociedad "ICOPOR Y PLASTICOS DEL NORTE SAS" se avocaron a la tarea de iniciar las actuaciones administrativas correspondientes, que, finalizaron en el curso del proceso, favorablemente para dicha empresa.

Así las cosas, no encuentra esta Magistratura hecho alguno o prueba que conlleve a que el fallo de primera instancia sea revocado, por lo tanto, se confirmará la sentencia de fecha 11 de mayo de 2017 proferida por el Juzgado Séptimo Administrativo y se mantendrá la negativa de las súplicas de la demanda.

-. De la condena en costas.

No hay lugar a condenar en costas en este asunto, por cuanto no se encuentra, demostrados los supuestos señalados en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, esto es, temeridad o mala fe de las partes al interior del proceso.

⁴⁵ Fls. 350 a 362 C.Ppal.

3. DECISIÓN.

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

FALLA:

PRIMERO: CONFÍRMESE la sentencia proferida el 11 de mayo de 2017, por el JUZGADO SÉPTIMO ADMINISTRATIVO DEL CIRCUITO DE SINCELEJO SUCRE, por lo expuesto en la parte motiva de la providencia.

SEGUNDO: No se condena en costas en esta instancia, por lo expuesto en la parte motiva.

TERCERO: En firme este fallo, **CANCÉLESE** su radicación, y devuélvase el expediente al Juzgado de origen, previa anotación en el Sistema Informático de Administración Judicial Siglo XXI.

Se deja constancia que el proyecto de esta providencia fue discutido y aprobado por la Sala en sesión de la fecha, según consta en el acta N° 066.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Los Magistrados,

CÉSAR ENRIQUE GÓMEZ CÁRDENAS

RUFO ARTURO CARVAJAL ARGOTY

SILVIA ROSA ESCUDERO BARBOZA