

REPÚBLICA DE COLOMBIA



**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA - SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de mayo de dos mil veinte (2020)

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

**Magistrado Ponente
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA**

Procede la Sala a dictar Sentencia dentro de la acción popular instaurada por EL PERSONERO MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA contra el MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA – LA CAR – ÁNFORA EN LIQUIDACIÓN Y OTROS

El actor popular, en ejercicio de la acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia, solicita el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al considerar que estos han sido vulnerados por acciones y/u omisiones de los demandados y existe un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos.

SENTIDO DE LA DECISIÓN:

El del caso disponer la protección del derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente, con fundamento en el principio de precaución y denegar las demás pretensiones de la demanda, por las razones que se expresan a continuación:

1. ANTECEDENTES

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1.1. Demanda

1.1.1 Pretensiones:

El demandante reclama:

PRIMERO: DECLARAR que el MUNICIPIO de SOPÓ, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL OE CUNDINAMARCA. la Empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ÁNFORA - EN LIQUIDACIÓN y los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO por acción y omisión del cumplimiento de sus funciones y deberes, han violado los derechos colectivos al Medio Ambiente sano, a la Salubridad Pública y a la Seguridad y Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente, tal como se estipula en las normas constitucionales y legales

SEGUNDO: Se ORDENE a la Alcaldía Municipal de SOPÓ realizar el procedimiento de expropiación por vía administrativa de los predios con matriculas inmobiliarias No. 176-19341, 176-1663, 176-25259 y 175-34042 en los que se ubica la cantera El Pedregal,

TERCERO: Que como consecuencia de la anterior pretensión. se ORDENE a la Alcaldía Municipal de SOPÓ presentar y ejecutar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental en las Inmuebles con matriculas inmobiliarias No 178-19341, 176-16623, 173-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cantera El Pedregal.

CUARTO: Que ORDENE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR aprobar el Plan de Manejo y Restauración Ambiental que presente la Alcaldía Municipal de SOPÓ.

QUINTO: Que se ORDENE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR cooperar con la Alcaldía Municipal de Sopó en la Recuperación Ambiental de los inmuebles con matriculas inmobiliarias No. 175-193411 176-16623, 173-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cartera Pedregal.

1.1.2. Hechos:

El actor popular expone los siguientes hechos:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1°. Dentro de los predios ubicados en la vereda El Chuscal con folios de matrícula inmobiliaria No 178-19341, 176-16623, 173-25259 y 176-34042 se encuentra una cantera conocida como Cantera Pedregal, de propiedad de EMPRESA ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ÁNFORA — Liquidación, y los señores Jorge Leoncio Rodríguez Maldonado, Gabriel Enrique Rodríguez Maldonado, Manuel Francisco Rodríguez Maldonado y Ricardo Rodríguez Maldonado en la cual se han llevado a cabo actividades de extracción minera por mas 20 años.

2°. Las actividades mineras allí realizadas han representado un impacto que se traduce en deterioro grave de los recursos naturales y del ambiente por la contaminación del suelo, la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; alteraciones nocivas de la topografía: la extinción o disminución cuantitativa de especies animales y vegetales y le alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales, afectando con ella los bienes naturales".

3° Los predios mencionados gozan de especial protección ambiental por encontrarse dentro de la -Reserva forestal protectora Municipal', establecida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sopó.

4° Las actividades realizadas en los predios han ocasionado inestabilidad en terreno que representa un riesgo para la población que habita alrededor. En tiempo seco. se desprende material particulado que represente afectación para la salud de los habitantes sector.

5°. La CAR ha desplegado actuaciones entre las que se encuentran visitas técnicas al lugar y procesos sancionatorios de su competencia.

6°. En el marco de las actuaciones de la CAR. mediante Resolución N' 295 del 20 de diciembre de 2004 dicha entidad aceptó e impuso un Plan de Manejo y Restauración

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Ambiental (PMRRA) presentado por la señora María Elena Maldonado, madre de las Rodríguez Maldonado.

7°. Como consecuencia del incumplimiento de dicha PMRRA la CAR inició proceso administrativo de carácter sancionatorio en contra de la señora Maldonado por medio de la Resolución 295 del 20 de diciembre de 2004.

8°. Debido al fallecimiento de señora María Elena Maldonado, la CAR mediante Auto de 2007 declaró la extinción de la acción sancionatoria dentro del proceso adelantado contra la señora Maldonado

9°. Como consecuencia de lo anterior. mediante Auto 1184 de 2007, la CAR requirió a los señores Leoncio Rodríguez Maldonado, Gabriel Enrique Rodríguez Maldonado, Manuel Francisco Rodríguez Maldonado y Ricardo Rodríguez Maldonado para que presentaran actualización del PMRRA y presentaran un plan de contingencia previamente aprobado por el Comité Local de Prevención y Atención de Emergencias.

10°. En respuesta a esta solicitud los señores Rodríguez Maldonado presentaron el documento *Actualización del Plan de Restauración y Recuperación Ambiental"

11°. Dicha actualización fue aceptada e impuesta por la CAR. mediante Resolución 1748 del 21 de julio de 2009.

12°. La CAR realizó informe técnico OPSC NO, 243 del 22 de febrero de 2012 en el que hace seguimiento a la ejecución del PMRRA aprobado a los señores Rodríguez Maldonado. En dicho informe se concluye que el PMRRA no está siendo cumplido y que las actividades adelantadas por los Rodríguez Maldonado se evidencia la expansión a los costados de la cantera para la • apertura de vías de acceso ampliando la zona de intervención "

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

13°. Hasta la fecha no se han realizado actividades de recuperación ambiental ni de mitigación de los riesgos que el daño ambiental representa.

1.2. Trámite Procesal

Por auto del 10 de septiembre del 2015, el Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá admitió la acción instaurada. También ordenó notificar a los demandados para que contestaran la demanda y solicitaran práctica de pruebas. (f. 133).

El 4 de febrero del 2016 el Juzgado Primero Administrativo de Zipaquirá remitió el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por dirigirse contra una autoridad del orden nacional.

En auto del 14 de abril del 2016 se avocó conocimiento y se dispuso la notificación personal del auto admisorio de la demanda a la sociedad ÁNFORA EN LIQUIDACIÓN.

1.2. Contestación de la demanda

1.2.1 CAR

La representante legal de CAR luego de un recuento acerca de la actuación administrativa que se ha adelantado por dicha entidad, como consecuencia de la ejecución de un actividad de minería en un terreno no compatible para la actividad, ha solicitado de este despacho que se denieguen las súplicas de la demanda.

1.2.2. JORGE LEONCIO, GABRIEL ENRIQUE Y MANUEL FRANCISCO RODRIGUEZ MALDONADO

Se oponen a las pretensiones de la demanda. Sin embargo señalan que la afectación de los derechos colectivos obedecen a la omisión de la CAR para culminar con los

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

procesos administrativos que permitan la recuperación del terreno. Afirman al ser residentes en un terreno inestable, son víctimas. Señalan que la expropiación administrativa no es una medida eficaz, pues no se cumplen los presupuestos señalados por la ley para ordenarla por el juez administrativo. Así mismo se opone que sea la Alcaldía Municipal la autoridad que deba elaborar un nuevo Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental, ni para su implementación.

1.2.3 MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA

Se opuso a la prosperidad de la acción, propuso la excepción de ilegitimidad en la causa por pasiva y solicitó desvincular al Municipio de Sopó como accionada de la acción popular de la referencia, pues no tiene autoridad para la formulación del PMRRA ni para su implementación. (Fls. 227)

1.4. Audiencia de Pacto de Cumplimiento

El día 7 de febrero de 2017, se llevó a cabo la diligencia de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998. En consideración a que no se formuló un proyecto de pacto de cumplimiento la diligencia se declaró fallida y se dispuso continuar con el trámite del proceso (f. 355)

1.5. Pruebas y Traslado para Alegatos de Conclusión.

Mediante auto del 18 de septiembre de 2017 se decretaron las pruebas necesarias y pertinentes, donde se dispuso tener como tales las documentales allegadas con la demanda y con la contestación entre las cuales se resaltan:

1º. TÉNGANSE como pruebas los documentos allegados por la parte demandante con la demanda, con el valor que de acuerdo con la ley les corresponda.

2º TÉNGANSE como pruebas los documentos allegados por el apoderado de la CAR

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

con la contestación de la demanda, con el valor que de acuerdo con la ley les corresponda.

3°. TÉNGANSE como pruebas los documentos allegados por el apoderado de los señores JORGE LEONCIO, GABRIEL ENRIQUE Y MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO con la contestación de la demanda, con el valor que de acuerdo con la ley les corresponda.

4°. TÉNGANSE como pruebas los documentos allegados por el apoderado del señor JERÓNIMO VALDERRAMA FONSECA con la contestación de la demanda, con el valor que de acuerdo con la ley les corresponda.

En la misma providencia, en tanto que la prueba necesaria había sido decretada en su totalidad se dispuso el TRASLADO PARA ALEGAR DE CONCLUSIÓN de conformidad con el artículo 33 de la ley 472 de 1998 CÓRRASE traslado a las partes para alegar de conclusión por un término de cinco (5) días. En el mismo término, el Agente del Ministerio Público podrá presentar el escrito de alegato de conclusión.

1.6. Alegatos de Conclusión

1.6.1 Parte demandada

La parte demandada guardó silencio

1.6.2 Ministerio Público

Invocando la aplicación del principio de precaución a que se refiere la Sentencia T-236-2017, encuentra que en el caso concreto, son los particulares quienes han causado el deterioro ambiental por inobservancia y falta de cumplimiento de las directrices emanadas de las autoridades competentes, señalando que no es posible disponer la expropiación administrativa, siendo que la CAR deberá implementar medidas eficaces para lograr la restauración ambiental.

2. CONSIDERACIONES

2.1. COMPETENCIA.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En los términos del numeral 14 del artículo 132 del C.C.A., la Sala es competente para conocer la acción popular en primera instancia, dicho numeral a la letra dice:

“ARTICULO 132 . COMPETENCIA DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN PRIMERA INSTANCIA. <Código derogado por el artículo [309](#) de la Ley 1437 de 2011. Rige a partir del dos (2) de julio del año 2012. El texto vigente hasta esta fecha es el siguiente:> <Subrogado por el artículo [40](#) de la Ley 446 de 1998, ver Notas de Vigencia. El nuevo texto es el siguiente:> Los Tribunales Administrativos conocerán en primera instancia de los siguientes asuntos: (...)
14. <Numeral adicionado por el artículo [13](#) de la Ley 1395 de 2010. El nuevo texto es el siguiente:> De las acciones populares y de cumplimiento que se interpongan contra entidades del nivel nacional.”

2. EXCEPCIONES PREVIAS Y MIXTAS EN ACCIÓN POPULAR – OPORTUNIDAD PARA RESOLVERVAS

La ley 472 de 1998 no ha previsto una oportunidad para proponer y resolver excepciones. Ello no significa que no puedan proponerse y será en la sentencia la oportunidad para resolverlas.

En nuestro caso se han presentado excepciones previas y mixtas que deberán ser resueltas en la sentencia y además, excepciones de fondo que se constituyen en argumentos de defensa que deberán ser resueltos en la presente providencia.

A continuación, se resuelven aquellas que la ley ha calificado como excepciones previas o mixtas en la siguiente forma:

1º. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA DEL MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA:

Reclama el Municipio de Sopó que nada tiene que ver con la actividad de minería desplegada por los demandados, razón por la cual no está legitimado para ser demandado en este proceso.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2º. POSICION DEL ACTOR POPULAR

Frente a la excepción, guardó silencio

3º. POSICION DE LA SALA:

La legitimación en la causa ha sido definida por la jurisprudencia como “(...) *la posibilidad de que la persona formule o controvierta las pretensiones de la demanda, por ser el sujeto activo o pasivo de la relación jurídica sustancial debatida en el proceso. Como se observa, las personas con legitimación en la causa, se encuentran en relación directa con la pretensión, ya sea desde la parte activa, como demandante, o desde la pasiva, como demandado.*(...)”

Ha sido ya reiterado por la jurisprudencia que la figura de la falta de la legitimación en la causa corresponde a una excepción previa, pues la misma constituye “(...) *una condición anterior y necesaria, entre otras, para dictar sentencia de mérito favorable al demandante o al demandado.*(...)”

Ahora bien, en el tema de la legitimación en la causa resulta pertinente hacer una diferenciación entre la legitimación de hecho y la material, sobre lo cual el Consejo de Estado ha señalado lo siguiente:

“(...) Toda vez que la legitimación en la causa de hecho alude a la relación procesal existente entre demandante $\frac{3}{4}$ legitimado en la causa de hecho por activa $\frac{3}{4}$ y demandado $\frac{3}{4}$ legitimado en la causa de hecho por pasiva $\frac{3}{4}$ y nacida con la presentación de la demanda y con la notificación del auto admisorio de la misma a quien asumirá la posición de demandado, dicha vertiente de la legitimación procesal se traduce en facultar a los sujetos litigiosos para intervenir en el trámite del plenario y para ejercer sus derechos de defensa y de contradicción; la legitimación material, en cambio, supone la conexión entre las partes y los hechos constitutivos del litigio, ora porque resultaron perjudicadas, ora porque dieron lugar a la producción del daño. En un sujeto procesal que se encuentra legitimado de hecho en la causa no necesariamente concurrirá, al mismo tiempo,

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

legitimación material, pues ésta solamente es predicable de quienes participaron realmente en los hechos que han dado lugar a la instauración de la demanda o, en general, de los titulares de las correspondientes relaciones jurídicas sustanciales; por consiguiente, el análisis sobre la legitimación material en la causa se contrae a dilucidar si existe, o no, relación real de la parte demandada o de la demandante con la pretensión que ésta formula o la defensa que aquella realiza, pues la existencia de tal relación constituye condición anterior y necesaria para dictar sentencia de mérito favorable a una o a otra. En consonancia con lo anterior, se ha indicado que la falta de legitimación en la causa no impide al fallador pronunciarse de fondo sobre el petitum de la demanda, comoquiera que la aludida legitimación constituye un elemento de la pretensión y no de la acción, en la medida en que se trata de "... una condición propia del derecho sustancial y no una condición procesal, que, cuando no se dirige correctamente contra el demandado, constituye razón suficiente para decidir el proceso adversamente a los intereses del demandante, por no encontrarse demostrada la imputación del daño a la parte demandada". (...)"

De la jurisprudencia antes citada se desprende que la legitimación en la causa no implica necesariamente que los sujetos procesales que no participaron de manera directa en los hechos materia de controversia, pero que se vieron perjudicados no puedan ser tenidos como parte demandante.

Dada la naturaleza constitucional del medio de control de protección de derechos e intereses colectivos, la regulación especial contenida en la ley 472 de 1998 permite que, en casos sometidos a examen, la imputación de la responsabilidad sea determinada por el juez, en el curso del proceso.

Artículo 14°.- Personas Contra Quienes se Dirige la Acción. La Acción Popular se dirigirá contra el particular, persona natural o jurídica, o la autoridad pública cuya actuación u omisión se considere que amenaza, viola o ha violado el derecho o interés colectivo. En caso de existir la vulneración o amenaza y se desconozcan los responsables, **corresponderá al juez determinarlos.**

No obstante que en la demanda se determina, como requisito para su admisión, la obligación de indicar la autoridad contra la cual se dirige, es lo cierto que el artículo 17 dispone que

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La demanda se dirigirá contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. **No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables**, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado.

En nuestro caso, la Alcaldía Municipal de Sopó han solicitado que se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, en el asunto de la referencia.

El fundamento de las excepciones se hace consistir en la actividad que cada una de las entidades le corresponde desplegar, frente al problema jurídico planteado, que finalmente comprende la ejecución de una actividad de minería ejercida por particulares en un sitio no compatible.

En relación con el tratamiento jurisprudencial de la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, la jurisprudencia ha señalado lo siguiente:

En el caso sometido a examen, le corresponderá a la Sala determinar si se han violado los derechos colectivos al patrimonio cultural, a la construcción de obra conforme a las reglas de ordenamiento urbano y la protección del medio ambiente.

En tanto que las autoridades locales, como es el Municipio de Sopó son autoridades de control, inspección y vigilancia de las normas de uso del suelo, claro que están legitimadas para concurrir como demandados en el presente proceso, mas aún cuando ha sido el propio Personero Municipal quien ha promovido el medio de control en su contra.

No prospera la excepción.

2.2.2 INEPTA DEMANDA:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

La excepción se hace consistir en la existencia de indebida acumulación de pretensiones en tanto que la demanda procura la expropiación de un bien inmueble.

Para la Sala es claro que no obstante que el artículo 34 de la ley 472 de 1998 dispone que en la sentencia le corresponde al juez disponer sobre la “Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable **que los tenga a su cargo**”, es lo cierto que dicha condena se encuentra condicionada a varios elementos: (1) debe estar probado el daño producido; (2) la condena debe ser impuesta al responsable de la acción u omisión que produce el daño; (3) debe existir nexo causal entre el hecho y el daño antijurídico que vulnera derechos colectivos. Sin embargo, la condena no puede conllevar a ordenar el inicio de una actuación administrativa de expropiación del inmueble, so pretexto de estar protegido por parte de las autoridades locales.

Se debe recordar que la condena al pago de perjuicios debe ser impuesta a favor de la **entidad pública no culpable** encargada de la protección del derecho, lo que comporta afirmar que tal como lo expuso la Corte Constitucional al examinar la constitucionalidad de la norma que permite la condena, en sentencia C-215-99, expuso lo siguiente:

*Ahora bien, **el carácter restitutorio de las acciones populares** justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario.*

En cuanto hace relación a la condena "in genere" prevista por la misma disposición, que a juicio del actor desconoce también el debido proceso, al requerir de un trámite incidental adicional, conforme a lo regulado por el artículo 307 del Código de Procedimiento Civil, se reitera lo señalado por esta Corporación, con ocasión del examen del artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, que establece la posibilidad de que el juez que falla sobre una

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

acción de tutela, pueda ordenar una indemnización similar con el fin de asegurar el goce efectivo del derecho fundamental vulnerado. Afirmó en esa oportunidad la Corte :

"Ningún motivo de inconstitucionalidad encuentra la Corte en el artículo 25 del Decreto 2591 de 1991, también acusado en este proceso, puesto que ese precepto se limita a indicar la natural consecuencia atribuida por el Derecho, en aplicación de criterios de justicia, a la comprobación del daño que se deriva de acción u omisión antijurídica, la cual no puede ser distinta del resarcimiento a cargo de quien lo ocasionó, tal como dispone el artículo 90 de la Constitución. Considera la Corte que no es el artículo acusado el que puede tildarse de contrario a la preceptiva superior, toda vez que en él no se dispone ni autoriza que la actuación judicial se lleve a cabo de espaldas a las reglas constitucionales aludidas. Su texto en modo alguno excluye el debido proceso y más bien lo supone."¹¹

Es evidente que la brevedad de los términos establecidos por el legislador para dar trámite a las acciones populares, no permite la determinación concreta de los perjuicios causados por la violación de un derecho colectivo, por lo que resulta razonable remitir al trámite incidental, la fijación del monto de tal indemnización.

En consecuencia, no prosperan los cargos de inconstitucionalidad planteados por el demandante respecto del artículo 34 de la Ley 472 de 1974.

En nuestro caso tenemos que la parte demandante ha formulado la siguiente pretensión:

SEGUNDO: Se ORDENE a la Alcaldía Municipal de SOPÓ realizar el procedimiento de expropiación por vía administrativa de los predios con matriculas inmobiliarias No. 176-19341, 176-1663, 176-25259 y 175-34042 en los que se ubica la cantera El Pedregal,

TERCERO: Que como consecuencia de la anterior pretensión. se ORDENE a la Alcaldía Municipal de SOPÓ presentar y ejecutar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental en las Inmuebles con matriculas inmobiliarias No 178-19341, 176-16623, 173-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cantera El Pedregal.

Existe por consiguiente una pretensión ajena al propósito de la acción popular lo que comporta declarar la prosperidad de la excepción previa de inepta demanda por indebida acumulación de pretensiones, y en tanto que la oportunidad procesal para resolver el tema era la admisión de la demanda, donde debió rechazarse la demanda frente a esta pretensión, corresponderá ahora disponer la improcedencia de la acción popular para reclamar que el Municipio se convierta vía expropiación como propietario

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

del inmueble, y como tal, que asuma el deber de recuperar el inmueble como propietario, lo cual resulta absolutamente extraño al propósito de la acción popular.

2.3. GARANTIAS PROCESALES:

Determinada la competencia, y resueltas las excepciones, sin que existan incidentes o cuestiones accesorias pendientes de resolución se afirma que no existen aspectos del proceso que deban ser saneados, ni se encuentra acreditada nulidad procesal que deba ser declarada de oficio. Además, se cuenta con jurisdicción, competencia, las partes vinculadas tienen la capacidad de comparecer al proceso, la demanda cumple con los requisitos formales, se ha trabajado en debida forma la relación jurídica procesal y se ha garantizado el debido proceso, lo que conlleva a proferir sentencia de fondo.

2.4. PROBLEMA JURÍDICO.

A partir del hecho probado consistente en la explotación industrial de extracción de material de recebo en el sitio conocido como Cantera Pedregal ubicada en la vereda El Chuscal del Municipio de Sopó Cundinamarca, en predios de propiedad de los particulares demandados en la presente acción popular, que en la actualidad ya forman parte del área urbana del centro poblado, en tanto que se accede por la calle 6ª sur sobre la vía Sopó – Guasca, con una anchura de 270 metros en sentido Oeste – Este y en altura de 150 metros desde 2580 msnm hasta la corona del talud 2730 msnm, tal como se describe en el Informe Técnico DESCA 1005 de 2015, le corresponde a la Sala determinar:

1º. Si las actividades mineras desplegadas por la empresa Ánfora en Liquidación y sus propietarios en la Finca El Pedregal han representado un impacto que se traduce en deterioro grave de los recursos naturales y del ambiente por la contaminación del suelo, la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; alteraciones

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

nocivas de la topografía: la extinción o disminución cuantitativa de especies animales y vegetales y le alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales, afectando con ella los bienes naturales?

2º Si los predios objeto de controversia gozan de especial protección ambiental por encontrarse dentro de la Reserva forestal protectora Municipal, establecida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sopó?

3º Si las actividades realizadas en los predios han ocasionado inestabilidad en terreno que representa un riesgo para la población que habita alrededor. En tiempo seco. se desprende material particulado que represente afectación para la salud de los habitantes sector?

4º. Si la actividad genera violación de derechos colectivos imputados a las autoridades y particulares demandados?

2.5. LAS ACCIONES POPULARES.

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

5. Derechos colectivos invocados por la parte demandante:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Conforme a lo previsto en los artículos 209 de la Constitución Política, y artículo 4, literal a, c, g y l, de la Ley 472 de 1998 como un derecho colectivo de especial protección por las autoridades.

2.6 FIJACION DEL LITIGIO

Con fundamento en los hechos antes relacionados entonces, procederá la Sala a abordar el estudio de los derechos colectivos invocados por el actor popular, con el propósito de determinar si con los elementos de prueba arrojados al expediente, se tiene como probado el hecho de que con el desarrollo de actividades de explotación industrial minera, se generó la existencia de daños a las personas que en habitan en el sector y por supuesto al medio ambiente.

2.7 DERECHOS COLECTIVOS OBJETO DE CONTROVERSIA- MARCO NORMATIVO Y JURISPRUDENCIAL

De conformidad con la Constitución Política y la Ley 472 de 1998, las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

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

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución

1o. Marco normativo y jurisprudencial

El derecho a un medio ambiente sano se encuentra vinculado al uso de la propiedad. La jurisprudencia ha sido claramente enfática al establecer que existe una obligación de todos de proteger el medio ambiente, en tanto que todas las medidas que se adopten para su protección, se encuentran inspiradas en la protección de un derecho colectivo.

El Consejo de Estado en sentencia del cinco (05) de octubre de dos mil nueve (2009) 15001-23-31-000-2004-00970-01(AP) con ponencia del Magistrado Marco Antonio Velilla Moreno dijo:

“EL GOCE DEL AMBIENTE SANO - Protección constitucional / GOCE DEL AMBIENTE SANO - Obligación estatal

La Carta Política Colombiana le dispensa especial protección. En su artículo 79 reconoce el derecho que tienen todas las personas a gozar de un ambiente sano y le atribuye al 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 de estos fines. Con miras a una adecuada materialización de tales propósitos dispone que la ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. 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”.

La valoración del derecho colectivo al derecho ambiente sano, derivado del uso del suelo, debe realizarse a partir de la consagración en Colombia de una categoría especial de la función social de la propiedad, a la cual se le ha introducido su carácter ecológico. La Corte Constitucional en Sentencia C-048-2018 precisa lo siguiente:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

3.1. La concepción de la “Constitución ecológica” y el derecho al ambiente sano. Reiteración Constitucional.

Desde los inicios de la jurisprudencia constitucional se ha reconocido que la Constitución de 1991 trajo consigo la obligación del Estado de asegurar el derecho al ambiente sano. La Corte reconoció desde el año 1992 que existe una preocupación constante de los Estados de proteger el ambiente, pues de él depende el ejercicio de los derechos fundamentales más esenciales de la persona humana:

“Es evidente que hoy en día, para determinar los grandes principios que deben regir la vida de las sociedades organizadas y en camino de evolución, ya no puede ignorarse la necesidad de proteger el medio ambiente y de dar a las personas los derechos correlativos; en este sentido se tiene que después del año de 1972 en el que se adoptó la Declaración de Estocolmo sobre medio ambiente humano, se ha reconocido en vasta extensión el valor que debe otorgarse a su protección. Además, en este proceso, y en sus variantes, el camino recorrido muestra que no sólo se incorporó dicho principio general como valor constitucional interno que se proyecta sobre todo el texto de la Carta, sino que aquel produjo grandes efectos de irradiación sobre las legislaciones ordinarias de muchos países. También, después de aquella fecha son varias las naciones que lo incorporaron en sus textos constitucionales, ya como un derecho fundamental, ora como un derecho colectivo de naturaleza social. Esta consagración permite, además, al Poder Ejecutivo, a la Administración Pública y a los jueces colmar lagunas y promover su expansión ante situaciones crónicas o nuevas; en este mismo sentido, el crecimiento y las crisis de la economía de gran escala industrial y la expansión del conocimiento sobre la naturaleza y la cultura ha favorecido el incremento de técnicas, medios, vías e instrumentos gubernativos, administrativos y judiciales de protección del Derecho al Medio Ambiente Sano. En este sentido se observa que la Carta Fundamental de 1991, también establece como servicio público a cargo del Estado y como específico deber suyo, la atención al saneamiento ambiental, que debe obedecer a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad.”¹

La Corte estableció que la Carta de 1991 respondía a una “Constitución ecológica” pues contiene un conjunto de disposiciones que reconocen la importancia del ambiente sano e imponen una serie de obligaciones al Estado. En efecto, el preámbulo de la Constitución, establece como un fin el de “asegurar a sus integrantes la vida”. De la misma forma, los siguientes artículos conforman la Constitución ecológica:

“58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (educación para la protección del ambiente), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y

¹ Corte Constitucional, sentencia T-528 de 1992 (MP Fabio Morón Díaz).

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

naturales del país), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas, 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".²

Con fundamento en estas disposiciones constitucionales la jurisprudencia ha señalado que el ambiente sano tiene una triple dimensión: “es un principio que irradia todo el orden jurídico correspondiendo al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) exigible por todas las personas a través de diversas vías judiciales; y es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, al implicar deberes calificados de protección. Además, la Constitución contempla el “saneamiento ambiental” como servicio público y propósito fundamental de la actividad estatal (arts. 49 y 366 superiores)".³

En el mismo sentido, el derecho al ambiente sano impone obligaciones especiales al Estado, tales como “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”.⁴ Lo anterior implica tomar todas las medidas necesarias y adecuadas, bien sea a través de la vía

² Corte Constitucional, Sentencia T-411 de 1992 (MP Alejandro Martínez Caballero). Esta concepción ecológica de la Constitución de 1991 ha sido reiterada de manera pacífica por la jurisprudencia de la Corte Constitucional, entre otras, en las sentencias C-431 de 2003 (MP Vladimiro Naranjo Mesa); C-750 de 2008 (MP Clara Inés Vargas Hernández; SV Jaime Araujo Rentería); C-595 de 2010 (MP Jorge Iván Palacio Palacio); C-123 de 2014 (MP Alberto Rojas Ríos SV Luis Ernesto Vargas Silva; SV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; AV Ligia López Díaz; AV Jorge Iván Palacio Palacio; AV Alberto Rojas Ríos); C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

³ Corte Constitucional, sentencias C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio), C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva), C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio) y C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

⁴ Corte Constitucional, Sentencias C-431 de 2000 (MP Vladimiro Naranjo Mesa). Reiterado en la sentencia C-041 de 2017 (MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y Jorge Iván Palacio Palacio).

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

legislativa como por medio de políticas públicas, que estén encaminadas a preservar las riquezas naturales y el entorno ecológico:

*“Como eje transversal de la Constitución, el ambiente compromete al Estado a la creación de una institucionalidad adecuada para su protección y al desarrollo de normas legales y políticas públicas que respondan a la aspiración de preservar la riqueza nacional. En este ámbito, la Corte se pronunció recientemente acerca de la prohibición de la minería en páramos, por su invaluable importancia para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono, al tiempo que ordenó la delimitación de los páramos (C-035 de 2016)”.*⁵

La sentencia más reciente que recoge la línea jurisprudencial sobre la perspectiva ecológica de la Constitución,⁶ reconoce que existen tres concepciones en la jurisprudencia que responden a diferentes enfoques: (i) el antropocéntrico, (ii) el biocéntrico y (iii) el ecocéntrico. Bajo esta última concepción, la Corte Constitucional ha reconocido el valor intrínseco de la naturaleza y la necesidad “imperiosa” de incentivar una defensa y protección más rigurosa a favor de la naturaleza⁷ y todos sus componentes:

“(…) para la Corte que el humano es un ser más en el planeta y depende del mundo natural, debiendo asumir las consecuencias de sus acciones. No se trata de un ejercicio ecológico a ultranza, sino de atender la realidad sociopolítica en la propensión por una transformación respetuosa con la naturaleza y sus componentes. Hay que aprender a tratar con ella de un modo respetuoso. La relación medio ambiente y ser humano acogen significación por el vínculo de interdependencia que se predica de ellos.”⁸

Bajo estas consideraciones, la Corte Constitucional ha dado una importancia crucial a la relación entre el ser humano y sus derechos fundamentales y el cuidado de su entorno. Este discurso constitucional acogido por la Corte responde de forma coherente a las preocupaciones de la comunidad internacional que se reflejan en documentos como la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982, el Tratado de Montreal de 1987, la Declaración de Río de 1992, la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992,

⁵ Corte Constitucional, sentencia C-389 de 2016 (MP María Victoria Calle Correa; AV María Victoria Calle Correa; AV Luis Guillermo Guerrero Pérez; SPV Alejandro Linares Cantillo; AV Gabriel Eduardo Mendoza Martelo; AV Jorge Iván Palacio Palacio; SPV y AV Luis Ernesto Vargas Silva).

⁶ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

⁷ Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2017 (MP Alejandro Linares Cantillo; AV Alejandro Linares Cantillo; AV José Antonio Lizarazo Ocampo; AV Alberto Rojas Ríos; AV Diana Fajardo Rivera).

⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-449 de 2015 (MP Jorge Iván Palacio Palacio).

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

el Protocolo de Kyoto de 1997, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible de 2002, entre otros.⁹

Se reconoce en Colombia que los seres humanos somos parte del componente general del sistema ambiental y por lo tanto debemos obrar conforme al principio de humildad, en donde el ser humano no puede atentar contra el medio ambiente al punto de propender por su propia extinción. Por esa razón se ha reconocido, no solo el marco normativo vigente, sino además la validez de toda disposición que tenga como propósito su protección, conforme a los principios de prevención y de precaución. En la misma sentencia citada insiste sobre la vigencia de estos principios.

Encuentra la Corte que los objetivos del Acuerdo de París en pro de mitigar el calentamiento global y ejercer acciones contra el cambio climático se encuentran acordes con la jurisprudencia constitucional, **la cual ha dado relevancia a los principios de prevención y precaución,¹⁰ los cuales exigen implementar las acciones necesarias y adecuadas para mitigar o prevenir daños al medio ambiente.**¹¹

Así pues se tiene que el principio de precaución se encuentra consagrado en la Ley 99 de 1993, la cual en su artículo 1 dispone lo siguiente:

“Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:

1. 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.

(...)

⁹ Específicamente, como antecedentes directos del Acuerdo de París (2015) se encuentra la Convención Marco de Naciones Unidas para el Cambio Climático de 1992 y el Protocolo de Kyoto de 1997. Estos dos instrumentos reconocen que existe un aumento en la temperatura mundial, y en consecuencia, comprometen a los Estados a reducir emisiones de gases de efecto invernadero. Para ver información histórica de estos tratados: ONU. Cambio Climático. http://unfccc.int/portal_espanol/informacion_basica/antecedentes/items/6170.php

¹⁰ El principio número 15 de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, en los siguientes términos: “con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente”.

¹¹ Por ejemplo en el proceso de revisión que tuvo como resultado la sentencia SU-698 de 2017, la Corte Constitucional frente a las incertidumbre sobre los impactos sociales y ambientales del proyecto de desvío del Arroyo Bruno por parte del Cerrejón, ordenó la suspensión hasta tanto se realizaran los estudios técnicos correspondientes.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

6. 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 conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente". (Subrayado del Despacho)

Por su parte la H. Corte Constitucional en la sentencia C-293 de 2002 señaló que el artículo 226 de la Constitución dispone que el Estado debe promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas. Frente a este punto la sentencia 671 de 2001 explicó lo siguiente:

"La internacionalización de las relaciones ecológicas

"La protección del medio ambiente, dentro del derecho internacional, se ha intensificado paralelamente con el desarrollo de la legislación interna de la mayoría de los países, como respuesta a la creciente degradación del mismo y las amenazas de una evidente degradación futura. Es sabido que la mayor afectación del medio ambiente la constituyen causas antropogénicas, es decir, aquellas derivadas de la actividad humana tendentes a la satisfacción de sus necesidades. Estas actividades, desarrolladas especialmente desde el siglo anterior, cuando los procesos industrializados y la población mundial se aceleraron tan abruptamente, ejercidas sin un criterio de sostenibilidad, generan un impacto negativo sobre los recursos naturales y el ecosistema global. Dichos impactos sobre el medio ambiente son evidentes: polución terrestre, aérea y marina, lluvia ácida, agotamiento de la capa de ozono, calentamiento global, extinción de especies de fauna y flora, degradación de hábitats, deforestación, entre muchos otros.

"En oposición al principio según el cual la soberanía de los Estados implica su autodeterminación y la consecuente defensa de intereses particulares, enmarcados dentro del límite de sus fronteras políticas, la degradación del medio ambiente, al desbordar estas fronteras, se convierte en un problema global. En consecuencia, su protección se traduce en un propósito conjunto de todos los Estados, que a su vez se preparan para enfrentar un futuro común. Se pueden citar muchos ejemplos sobre las implicaciones globales del deterioro del medio ambiente, el cual por lo general es irreversible: en varias ocasiones la polución afecta a Estados distintos al que contiene la fuente de la misma; el calentamiento de la tierra proviene de actividades que se generan en una multiplicidad de Estados y sus efectos se resienten en todo el planeta; las especies migratorias atraviesan territorios que abarcan diversos Estados; en general, los distintos ecosistemas son multidimensionales y los elementos de cada uno guardan una compleja interrelación, por lo que no contemplan fronteras geopolíticas." (sentencia 671 de 2001, M.P., doctor Jaime Araújo Rentería)

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Allí también se explicó las decisiones en que ha participado Colombia y que aprobaron el principio de precaución bien sea a través de declaraciones, tratados o convenios se remiten a la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre el Medio Ambiente y Desarrollo en donde se dijo lo siguiente:

“Principio 15. Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.”

En ese sentido el Alto Tribunal de lo Constitucional indicó que la Ley 99 de 1999 hizo alusión expresa a los principios contenidos en la Declaración de Río de Janeiro, y que el principio de precaución estaba implícito en el numeral 1 del artículo 1.

Igualmente señaló que “[E]n armonía con lo que estaba ocurriendo en los años 90, respecto del medio ambiente, la Ley 164 de 1994, “Por medio de la cual se aprueba la “Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, hecha en Nueva York el 9 de mayo de 1992”, consagró en el artículo 3, numeral 3, el principio de precaución, así:

“ARTICULO 3o. PRINCIPIOS. Las Partes, en las medidas que adopten para lograr el objetivo de la Convención y aplicar sus disposiciones, se guiarán, entre otras cosas, por lo siguiente:

“(…)

“3. Las Partes deberían tomar medidas de precaución para prever, prevenir o reducir al mínimo las causas del cambio climático y mitigar sus efectos adversos. Cuando haya amenaza de daño grave o irreversible, no debería utilizarse la falta de total certidumbre científica como razón para posponer tales medidas, tomando en cuenta que las políticas y medidas para hacer frente al cambio climático deberían ser eficaces en función de los costos a fin de asegurar beneficios mundiales al menor costo posible. A tal fin, esas políticas y medidas deberían tener en cuenta los distintos contextos socioeconómicos, ser integrales, incluir todas las fuentes, sumideros y depósitos pertinentes de gases de efecto invernadero y abarcar todos los sectores económicos. Los esfuerzos para hacer frente al cambio climático pueden llevarse a cabo en cooperación entre las Partes interesadas.” (se subraya)

Puso de presente que mediante la sentencia C-073 de 1995, se examinó la constitucionalidad de este Convenio Internacional, y declaró exequibles la Convención y la Ley 164 de 1994, aprobatoria de la misma. Sobre el principio de precaución, la Corte señaló que hace parte de los que animan

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

la protección del sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras, y señaló:

“El artículo 3 enuncia los principios que guían la aplicación de la convención con miras a alcanzar su objetivo. La equidad, las responsabilidades comunes pero diferenciadas según se trate de países desarrollados o en desarrollo, y las capacidades respectivas, son las bases del compromiso de las partes en la empresa de proteger el sistema climático en beneficio de las generaciones presentes y futuras (art. 3-1). Las necesidades y circunstancias específicas de los países en desarrollo son tomadas en cuenta, de manera que éstos no tengan que soportar una carga anormal o desproporcionada en virtud de la convención (art. 3-2). Las medidas de precaución a adoptar en contra de las causas del cambio climático, a que se comprometen las partes, deben tomar en cuenta los distintos contextos socioeconómicos (art. 3-3), y las políticas y medidas de protección ser apropiadas a dichas condiciones específicas, estar integradas en los programas nacionales de desarrollo (art. 3-4) y no constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable ni una restricción encubierta al comercio internacional (art. 3-5). Estos principios son consistentes con el respeto a la autodeterminación de los pueblos que es fundamento de las relaciones exteriores del Estado colombiano (CP art. 9), con los deberes del Estado en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales (CP arts. 79 y 80), y con la equidad, reciprocidad y conveniencia nacional que son las bases de las relaciones internacionales del país (CP art. 228).” (sentencia C-073 de 1995) (se subraya)

Visto lo anterior es evidente que en materia ambiental, el derecho interno ha sido permeado por tratados y convenios internacionales a través de los cuales se han acogido diversos principios entre los cuales se encuentra el de precaución, el cual ha tenido amplio desarrollo legal y jurisprudencial.

Así pues, la Sala encuentra que tal como lo señaló el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Agente del Ministerio Público, la H. Corte Constitucional en la sentencia ya mencionada señaló que *“cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho”*. Y que para tal efecto debía constatar el cumplimiento de los siguientes elementos:

1. Que exista peligro de daño;
2. Que éste sea grave e irreversible;
3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;
4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.

Allí también se dijo que *“el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución”*.

Visto lo anterior se concluye que la aplicación del principio de precaución conlleva la observación de ciertos requisitos que deben ser analizados en el caso objeto de controversia, para así determinar si existe mérito para adoptar una medida urgente.

2º. Posición del actor popular

Constituye preocupación de los accionantes que las actividades de explotación minera en la Cantera El Pedregal generan impactos en el medio ambiente, en las zonas de influencia.

3º. Posición de las entidades demandadas

Al respecto existe consenso en argumentar que la vulneración a estos derechos es ajena a su actividad. Así, quienes explotan la mina señalan que los daños se han producido por la inoperancia de la CAR; el Municipio dice que el responsable del manejo indebido de la mina es de la CAR; y la CAR indica que los responsables de los daños ambientales son los demandados, siendo que su actividad se ha desplegado en forma oportuna para garantizar que la actividad se ejerza conforme a sus indicaciones.

4º. Posición de la Sala

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Sea lo primero manifestar que no ha prosperado la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en relación con Municipio de Sopó, que forma parte del sistema nacional ambiental.

Así las cosas, entonces estamos frente a una controversia relacionada con la violación del derecho colectivo a la protección de un ambiente sano.

Para la Sala entonces, al actor popular le corresponde probar, los supuestos de hecho de las normas invocadas.

Esta Sección ha señalado en forma reiterada¹², que los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: *(i)* la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales¹³, *(ii)* la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y *(iii)* la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados.¹⁴

En cuanto a la carga de la prueba, la Alta Corporación de la Justicia Contencioso Administrativo, afirma:

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN PRIMERA

Bogotá, D.C., ocho (8) de junio de dos mil diecisiete (2017)
CONSEJERO PONENTE: ROBERTO AUGUSTO SERRATO
VALDÉS

Radicación número: 88001-23-33-000-2014-00040-01

¹² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

¹³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

¹⁴ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Actor: NACIÓN – PROCURADURÍA GENERAL DE LA NACIÓN –

2.2.3. Imputación y carga probatoria

Ya se vio cómo para disponer la protección del derecho colectivo pretendido por el juez popular deben tener presencia tanto el elemento objetivo como el elemento subjetivo y su debida correlación. Para ello se requiere de una carga argumentativa por el actor popular en la que se efectúe una imputación directa, seria y real de la violación del ordenamiento jurídico y de la realización de las conductas atentatorias de la moralidad administrativa.

En este sentido corresponde al actor popular hacer esa imputación y cumplir con la carga probatoria que le corresponde, no sólo por así disponerlo el artículo 18 de la Ley 472 de 1998, sobre contenido de la demanda, o el artículo 167 del Código General del Proceso, sino porque tratándose del derecho colectivo en estudio, donde debe ineludiblemente darse la concurrencia de los dos elementos anteriormente señalados, su imputación y prueba, junto con el impulso oficioso del juez, limita eficazmente que la acción popular sea utilizada inadecuadamente como medio judicial para resolver un juicio de simple legalidad y otorga todos los elementos necesarios para que el juez ponga en la balanza los supuestos jurídicos, fácticos y probatorios que lo lleven al convencimiento de que la actuación cuestionada estuvo bien justificada y no fue transgresora del derecho colectivo o que, por el contrario, se quebrantó el ordenamiento jurídico y de contera se vulneró la moralidad administrativa.

La imputación que se haga en la demanda y la actividad probatoria del actor popular cobra especial importancia, porque le proporciona al juez un marco concreto para fijar el litigio y desarrollar el proceso con el fin último de hacer efectivo el principio constitucional con el que debe cumplirse la función pública.

En efecto, el cumplimiento de este presupuesto permite que el juez popular tenga la seguridad de que está castigando realmente las conductas desviadas o deshonestas de los servidores en el ejercicio de sus funciones, al tiempo que está protegiendo o restableciendo el derecho que tienen los administrados a que la función pública se desarrolle conforme lo ha querido el constituyente.

Por ello, la concurrencia de estos presupuestos garantiza que al momento de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa el juez cuente con todos los elementos fácticos, debidamente probados, sobre los cuales calificará si la conducta del servidor es reprochable moralmente o no, según las alegaciones de las partes.

Lo anterior significa la concreción de la institución jurídica del debido proceso. De no ser así se estaría juzgando a la administración por violación a la moralidad administrativa sin las formas propias del juicio de acción popular, en el que para su prosperidad se requiere la concurrencia de los elementos subjetivo y objetivo y el tercer presupuesto, no menos

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

importante, consistente en la acusación y prueba tanto del primero como del segundo. [...]”¹⁵.

Es importante señalar que para accionante el problema jurídico se centra en los impactos que genera a la comunidad la actividad desarrollada en la Cantera El Pedregal.

En cuanto a los elementos de prueba aportados al expediente encontramos que fue aportado informe técnico que nada contribuye a determinar si con la explotación de la mina existen suficientes impactos como para afirmar que se ha vulnerado el derecho colectivo al ambiente sano.

En conclusión, después de revisar las pruebas obrantes en el expediente, la Sala no encuentra una sola que permita concluir o pensar que con la actividad de la misma destinada a la extracción industrial de material para recebo, se hubiese podido afectar el medio ambiente, más allá que la propia actividad genera, sin que con ello pudiese afirmarse que se se estén afectando los derechos a un medio ambiente sano y el equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y menos cuando a lo largo del proceso, los argumentos señalados por el demandante se refieren a la seguridad y prevención de desastres, que tal como pasa a exponerse.

Por lo tanto, no obstante que el PMRRA ha sido concebido por el legislador como el instrumento de protección del derecho colectivo al medio ambiente sano, en el caso sometido a examen no se adoptarán medidas de protección, por la violación del derecho fundamental al ambiente sano, por no haberse probado su violación en el proceso.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala Plena De Lo Contencioso Administrativo. Consejero Ponente: Luis Rafael Vergara Quintero. Bogotá D.C., 1º de diciembre de 2015. EXP. No. 11001-33-31-035-2007-00033-01. Acción Popular – Revisión Eventual. Actor: Fernando Torres y Otro.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

3.6.2 Derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente:

1º. Marco normativo y jurisprudencial

El Honorable Consejo de Estado ha definido el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible, en los siguientes términos:

“...La seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente está contemplado en la Ley 472 de 1998 como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. Esta norma consagra la necesidad de su defensa y divulgación. El Estado comenzó a asumir su función de ente planificador en la materia con la creación de la Dirección General para la Prevención y Atención de Desastres y la conformación de Comités Regionales y Locales de Emergencias, dentro del marco jurídico institucional de la Ley 46 de 1988, del Decreto Ley 919 de 1989 y el Decreto 93 de 1998. Los desastres, objeto del derecho colectivo en estudio, son los daños graves o alteraciones graves “de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”. En consecuencia, el contenido del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres técnicamente previsible es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de los residentes en el país, adoptando las medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador...”¹⁶

De acuerdo con lo expresado, la violación o amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente, alude no a cualquier clase de riesgo o peligro sino a la eventual ocurrencia de una alteración de grandes magnitudes en las condiciones de existencia de una comunidad que, por consiguiente, pueda catalogarse como desastre. Es decir, si bien son múltiples las circunstancias de afectación negativa a las que se encuentran expuestos los grupos humanos, este

¹⁶ SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN CUARTA, Consejera ponente: LIGIA LÓPEZ DÍAZ, Bogotá D.C., veinticinco (25) de marzo de dos mil cuatro (2004), Radicación número: 25000-23-25-000-2002-02922-01(AP-02922)

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

derecho las protege frente unas circunstancias extraordinarias que, por lo mismo, pueden calificarse como catastróficas.

2º. Posición del actor popular

Señala que al ser un derecho de carácter preventivo dicha afectación se deriva de los fenómenos ocasionados por la explotación ilegal de una mina en un sitio incompatible con el uso del suelo, que puede afectar la seguridad de la comunidad en la zona de influencia que es en este caso donde se debe dar aplicación a los principios de prevención y precaución ambiental.

El señor Agente del Ministerio Público reclama igualmente medidas de protección de este derecho colectivo.

3º. Posición de las entidades demandadas

Señalan los demandados que son víctimas de la incuria de la CAR estando dispuestos a actualizar el plan de recuperación.

4º. Posición de la Sala

Una vez señalado el fundamento jurídico y jurisprudencial del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, encuentra la Sala que de acuerdo al acervo probatorio del expediente, la afectación al derecho colectivo mencionado se encuentra violado por las autoridades demandadas y los particulares demandados, por las razones que se exponen a continuación:

La CAR ha puesto en conocimiento de esta autoridad, la actuación administrativa que ha sido adelantada con el propósito de conjurar los problemas que se generan como

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

consecuencia de la explotación de la Cantera El Pedregal, dedicada a la explotación de material de recebo.

1°. Obra en el expediente la certificación de uso de suelo para los siguientes bienes inmuebles

Matricula	Descripción	Propietario inscrito
176-19341	Lote 3H7133m2	MARIA HELENA MALDONADO DE RODRIGUEZ
176-25259	Lote el Paraiso 9500 m2	MARIA HELENA MALDONADO DE RODRIGUEZ
176-16623	Lote 5 1H1200m2	ÁNFORA
176-34042	Lote	ÁNFORA

USO DEL SUELO: TRATAMIENTO DE PROTECCION AMBIENTAL

Definición: Decreto Municipal 080 de 2010 de Sopó Cundinamarca.

La norma citada en la certificación del uso del suelo es del siguiente tenor:

DECRETO No. (080)

“POR MEDIO DEL CUAL SE COMPILAN LAS DISPOSICIONES CONTENIDAS EN LOS ACUERDOS 009 DE 2000 Y 012 DE 2007
”El Alcalde Municipal de Sopó, en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial las conferidas por el artículo 167 del Acuerdo 012 de 2007 y..

(...)

Subcapítulo 3 TRATAMIENTOS PARA EL SUELO DE PROTECCIÓN

Artículo 54. Tratamientos para el Suelo de Protección.
(Artículo 53 del Acuerdo 012 de 2007)

Los tratamientos para el suelo de protección que se localiza en el suelo urbano, de expansión y rural, son las siguientes:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

1. Tratamiento de Protección ambiental.

Comprende el conjunto de acciones dirigidas al mantenimiento permanente de las áreas que pertenecen a la Estructura Ecológica Principal, las cuales son de vital importancia para conservar la biodiversidad y la integralidad de los recursos y servicios ambientales y principalmente del recurso hídrico y la vegetación nativa. Las acciones principales que deben ser implementadas en estas áreas son:

- a. Preservación del sistema orográfico
- b. Preservación del sistema hidrográfico
- c. Conservación de suelos y restauración de vegetación nativa.
- d. Conservación forestal.
- e. Conservación ecológica e investigación.
- f. Conservación de fauna.
- g. Replamamiento con especies propias del territorio

Nótese que para el año 2007 el Concejo Municipal de Sopó determinó el uso del suelo para los lotes de terreno objeto de controversia, los cuales fueron destinados a la explotación minera, siendo esta una actividad incompatible con el uso del suelo.

2º La actividad minera desplegada en los lotes de terreno objeto de controversia de propiedad de las personas demandadas en el curso de la presente acción popular ha sido del siguiente tenor:

En el lote denominado El Pedregal ubicado en la vereda El Chuscal del Municipio de Sopó Cundinamarca se ejerce actividades de explotación minera. El inmueble será denominado como la Cantera el Pedregal para los fines de la presente providencia. La actividad se comenzó a controlar por la CAR cuando a su propietaria se le exigió replanteamiento del estudio de adecuación de la cantera, involucrando la revegetalización del talud y protección del paisaje. En esa oportunidad con la Resolución 308 de 1992 se le ordenó al Alcalde el cierre de la industria extractiva hasta tanto se cumplan las disposiciones legales.

Mediante Resolución 49 del 2000 la CAR acepta el impone el Plan de Manejo y Restauración Ambiental PMRRA.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Mediante Resolución 700774 del Ministerio de Minas y Energía se ordenó la suspensión de las actividades de explotación ejecutadas en virtud del contrato de concesión 16652 por 4 meses mientras se ejecutan labores de estabilización.

Que la CAR realizó visitas técnicas al sitio de trabajo, en los cuales no solo se demostró el desborde en más de 80 metros la cota de explotación y la construcción de taludes que ponen en peligro la estabilidad del terreno, lo cual conllevó a concluir que: (1) existía contaminación del suelos; (2) degradación, erosión y revenimiento de suelos; (3) extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos; (4) alteración antiestética del paisaje.

Lo anterior conllevó a suspender las actividades de explotación a través de la Resolución CAR 295 de 2004. Mediante Resolución CAR 1548 DE 2009 se estableció el PMRRA y se adoptaron decisiones.

Mediante Resolución 1899 de 2012 la CAR impone una medida preventiva de suspensión de la actividad minera, en cuyo contenido se advierte:

Que en el caso que nos ocupa, conforme a la evaluación realizada por la Corporación se identificó que el área de la cantera El Pedregal, ubicada en la vereda El Chusca!, del Municipio de Sopó debía ser restaurada, por lo tanto, la CAR mediante Resolución No 1548 de 21 de Julio de 2009 estableció el Plan de Manejo, Recuperación y Restauración Ambiental a favor de los señores JORGE LEONCIO RODRIGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRIGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRIGUEZ MALDONADO Y RICARDO RODRIGUEZ MALDONADO, el cual debía realizarse cumplimiento estrictamente las obligaciones contenidas y con miras al cierre definitivo.

¿Que es el PMRRA?

Su definición se encuentra contenida en la Resolución Minambiente 1197 de 2004.

**Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
RESOLUCION NUMERO 1197 DE 2004**

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

(octubre 13)

por la cual se establecen las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, se sustituye la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y se adoptan otras determinaciones.

La Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en uso de sus facultades legales en especial las conferidas por los artículos 61 de la Ley 99 de 1993, 2° y 6° del Decreto 216 de 2003, y

CONSIDERANDO:

Aspectos normativos

Que los artículos 8° y 95 numeral 8 de la Carta Política de 1991, señalan que es obligación del Estado y de los particulares, proteger las riquezas naturales de la Nación;

Que el artículo 58 ibídem consagra la prevalencia del interés general sobre el particular e igualmente señala que la propiedad además de tener una función social, le es inherente una función ecológica;

Que los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, establecen el derecho colectivo a un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental;

Que el artículo 333 de la Carta Política dispone que la actividad económica y la iniciativa privada son libres, dentro de los límites del bien común. Para su ejercicio, nadie podrá exigir permisos previos ni requisitos, sin autorización de la ley. Igualmente consagra que la ley delimitará el alcance de las actividades antes citadas, cuando así lo exijan el interés social, el ambiente y el patrimonio cultural de la Nación;

(...)

Que mediante Resolución Ejecutiva 76 del 31 de marzo de 1977, el Ministerio de Agricultura aprobó el Acuerdo 30 de 1976 del Inderena por el cual se declararon dos reservas forestales nacionales: una protectora en el artículo 1° (Bosques Orientales de Bogotá) y otra protectora-productora en el artículo 2° (Cuenca alta del río Bogotá);

Que en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993, se señalan los principios generales ambientales bajo los cuales se formulará la política ambiental del país, dentro de estos se destacan que 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 sobre Medio Ambiente y Desarrollo;

Que igualmente, dentro de estos principios se señala que las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

Asimismo se establece que las autoridades ambientales darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta, no deberá

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente;

(...)

Que en ese sentido el numeral 2 del artículo 52 ibídem señala que la ejecución de proyectos de gran minería¹ requerirán licencia ambiental, la cual debe ser otorgada por este Ministerio;

En desarrollo de lo anterior, los artículos 8° y 9° del Decreto 1180 de 2003, señalan que las actividades de explotación minera de materiales de construcción y otros minerales, requieren de la obtención previa de una licencia ambiental, la cual debe ser solicitada ante este Ministerio o ante las corporaciones autónomas regionales dependiendo del volumen a extraer; Que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 dispone: "Declárase la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal;

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas compatibles en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR), otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales;

Los municipios y el Distrito Capital, expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente";

(...)

Que de igual forma, el artículo 8° señaló que las actividades mineras que se encontraran en zonas compatibles con la minería y que no contaran con las autorizaciones ambientales correspondientes, solicitar dicha autorización y presentar dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de la resolución citada, un plan de manejo y restauración ambiental ante la autoridad ambiental competente;

Que en ese sentido, es importante señalar que mediante el artículo 9° de la Resolución número 0222 de 1994, se dispuso que: "Los municipios de la Cuenca Alta del río Bogotá y el Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en el artículo 61 de la Ley 99/93 expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de la presente resolución";

Que asimismo, en el artículo 10 ibídem se estableció que: "No se permitirá el establecimiento de nuevas explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, fuera de las zonas delimitadas en el artículo 5° (sic) de la presente resolución";

(...)

Que a través de la Resolución número 1277 del 26 de noviembre de 1996, con respecto al artículo 7 de la Resolución número 0222 de 1994 se señaló lo siguiente: "Las explotaciones mineras de materiales de construcción que se encuentren en zonas incompatibles con la minería, de acuerdo con la delimitación hecha en el artículo 4° de la Resolución número 222 de 1994 y que no cuenten con permisos, licencias o contratos de concesión vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, serán cerradas definitivamente;

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Para llevar a cabo la restauración ambiental y morfológica de la zona intervenida, la autoridad ambiental competente establecerá o impondrá un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, en los términos y condiciones establecidos en esta Resolución;

(...)

CONSIDERACIONES FINALES

De acuerdo con lo expuesto, debe destacar este despacho que la Constitución Política de 1991, adoptó un modelo de desarrollo sostenible, el cual trae como consecuencia la imposición del deber de protección de los recursos naturales en cabeza del Estado y de los particulares y a través de estos pueden establecer límites al ejercicio de determinados derechos, fundamentalmente los de contenido económico, como a los de propiedad y la iniciativa privada y en general subordina la actividad pública y privada al cumplimiento de ese fin, dado que con el desarrollo sostenible se busca compatibilizar el desarrollo económico, la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, con la preservación del medio ambiente, esto es sin agotar la base de los recursos naturales renovables, en condiciones que permitan a las generaciones futuras vivir en forma digna y promover su propio desarrollo. En ese mismo sentido, y conforme al artículo 58 constitucional, el interés particular debe ceder ante el interés general, y además, debe tenerse en cuenta que el derecho a un ambiente sano, como ya se expresó, es un derecho colectivo, de tal forma que cualquier actividad que se ejecute y/o se pretenda ejecutar que genere impacto al medio ambiente o a los recursos naturales, debe ceñirse a dar cumplimiento a los mandatos constitucionales y legales existentes en esa materia.

De acuerdo con lo anterior, tanto el Estado, como los particulares, deben actuar conjuntamente en la búsqueda de la conservación y protección de los recursos naturales renovables y el medio ambiente, para lo cual, entre otras cosas, deben encauzar adecuadamente el manejo de la actividad minera, hacia un manejo racional conforme con los principios generales ambientales consagrados en el artículo 1° de la Ley 99 de 1993.

Asimismo, estima este Despacho necesario aclarar que si bien para la expedición del acto administrativo que modificara o sustituyera la Resolución número 0222 de 1994 y sus modificatorias, se venía adelantando un proceso de acercamiento y análisis del tema con la participación de las autoridades ambientales regionales (CAR, DAMA y Corpoguavio), los municipios de la Sabana de Bogotá y las autoridades mineras, cuyos argumentos e insumos se han tenido y se tendrán en cuenta, no es menos cierto que a la luz de las normas, las directrices brindadas por las Altas Cortes del país, las consideraciones aquí expuestas, el conocimiento del área y la información técnico-ambiental con la que se cuenta al respecto, es este Ministerio el ente facultado por la ley para determinar las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá, con prevalencia de los aspectos ambientales que son nuestra razón de ser y del interés general sobre el particular, como se ha expresado a lo largo del presente acto administrativo.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Finalmente, este Ministerio como organismo rector de la política ambiental en el país y del Sistema Nacional Ambiental, SINA, a través del presente acto administrativo estima conveniente solicitar a las autoridades ambientales regionales, a los entes territoriales con jurisdicción en la Sabana de Bogotá, a las autoridades mineras y al sector regulado, que den cabal cumplimiento a las normas ambientales existentes en este importante ecosistema nacional, de manera tal que se haga efectiva la prevalencia del interés general sobre el particular y por ende la protección al derecho colectivo a gozar de un ambiente sano y el desarrollo sostenible.

De acuerdo con lo anterior, este Ministerio a través de la presente resolución procederá a establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, a sustituir la Resolución número 0813 del 14 de julio de 2004 y a adoptar las determinaciones que se requieran para ese efecto.

En mérito de lo anterior,

RESUELVE:

Artículo 1°. Establecimiento de zonas compatibles. Establecer las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y de arcillas en la Sabana de Bogotá, que se encuentran en los siguientes municipios: Bogotá, D. C., Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, El Rosal, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Sopó, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.

Las zonas compatibles con la minería de materiales de construcción y arcillas en la Sabana de Bogotá, se encuentran dentro de las siguientes coordenadas planas, origen Bogotá

(...)

Artículo 4°. Instrumentos administrativos de manejo y control ambiental. Establézcanse como instrumentos administrativos de manejo y control ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, PMA, y el **Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA**, para efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en el artículo anterior.

(...)

2°. Entiéndase por Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, aquel que comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería. Debe contener entre otros, los componentes geotécnico, geomorfológico, hídrico, ecosistémico, paisajístico. En los escenarios señalados en el artículo anterior, la explotación que se realice con fundamento en los

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, debe ser decreciente buscando el cierre definitivo de la explotación minera. En tales casos, la remoción de materiales debe estar justificada de manera exclusiva para la estabilización geotécnica y la recuperación definitiva de las áreas afectadas. La remoción de materiales deberá estar justificada de manera exclusiva hacia la estabilización geotécnica, geomorfológica y paisajística. El Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, tendrá una duración hasta por la vigencia del título minero, el cual no podrá ser objeto de prórroga. El PMRRA podrá extenderse más allá del título minero, cuando el tiempo para la restauración no sea suficiente para desarrollarlo adecuadamente, sin exceder de tres (3) años. Los materiales extraídos podrán ser objeto de comercialización. Una vez se acepte mediante acto administrativo motivado la restauración del área minera, la autoridad ambiental competente procederá al cierre definitivo de la misma.

Artículo 5°. De la actualización. En los casos que se estime pertinente, la autoridad ambiental competente podrá solicitar la actualización de los Planes de Manejo Ambiental y de los Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA.

Artículo 6°. De los servicios de evaluación y seguimiento. Los costos en que incurran las autoridades ambientales competentes para la evaluación, establecimiento o imposición y seguimiento de los Planes de Manejo Ambiental y de los Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, a que se refiere la presente resolución, estarán a cargo del responsable del proyecto minero. En virtud del seguimiento ambiental, la autoridad ambiental competente podrá imponer las medidas de manejo ambiental que considere necesarias con el fin de conseguir la restauración o recuperación ambiental de las áreas intervenidas. Los servicios de evaluación y seguimiento ambiental estarán sujetos al cobro previsto en el artículo 96 de la Ley 633 de 2000. La autoridad ambiental competente podrá hacer efectivo el cobro de los servicios señalados, a través de la jurisdicción coactiva. La autoridad ambiental competente realizará el seguimiento ambiental con fundamento en el Decreto 1180 de 2003 (...)

El plan con destino al cierre y recuperación del inmueble fue formulado pero se ha incumplido, al punto de que fue informado en el trámite de la presente acción popular, por la CAR que mediante auto 1467 de 2015 se han formulado cargos contra los propietarios de la cantera, y fue anunciada una visita técnica para el 22 de octubre del 2015.

Sin embargo, los demandados han dicho que conocido el pliego cargos contenido en la Resolución CAR 1376 del 2015, se les imputó un solo cargo:

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

CARGO UNICO: Por incumplimiento al plan de manejo, recuperación y o restauración ambiental PMRRA, como lo ordenó la Resolución CAR No 1548 del 21 de julio del 2009, presuntamente incumpliendo lo establecido en el artículo 2.2.2.3.9.1 numerales 1 y 2 del decreto 1076 del 26 de mayo del 2015 y la resolución 1197 del 2004 en su artículo 4to párrafo.

La parte demandada indicó entonces que se apruebe la actualización del PMRRA, se definan los términos, plazos y condiciones para su ejecución.

A folios 206 a 224 se aportó el INFORME TECNICO DESCA 1005 del 13 de noviembre del 2015

3°. Para la Sala resulta claro que la parte demandada no ha demostrado su comportamiento idóneo en aras a superar los supuestos de hecho y de derecho que se han puesto en conocimiento de ésta autoridad, encontrándose entonces probada la afectación de los derechos colectivos invocados por la parte demandante, lo que comporta entonces la adopción de las órdenes necesarias para su protección: (1) el PMRRA es el instrumento técnico necesario para garantizar el cierre definitivo de la cantera y la recuperación del sector, en tanto que pone en riesgo a la población, razón por la que, conforme a principio de precaución se hace necesaria la implementación y culminación inmediata del mismo; (2) la CAR deberá garantizar la implementación del PMRRA sin mas demoras; (3) no obstante que se ha dispuesto el archivo del proceso sancionatorio adelantado contra la propietaria inscrita del inmueble, es lo cierto que en el caso sometido a examen, los particulares llamados a responder por la afectación, se han presentado como víctimas de la incuria de la CAR, lo cual a juicio de la Sala denota la actitud irresponsable de quienes han detentado la explotación de la mina, siendo ellos, los directamente responsables de la afectación, y por lo tanto, obligados a adoptar las medidas de recuperación correspondientes impuestas por la autoridad de control ambiental. De no hacerlo de esta forma, resultaría fácil que la medida ambiental o la medida cautelar dirigida contra una persona jurídica que explote minas, se vuelva nugatoria por su voluntad (liquidación). Se debe recordar que el medio de control de protección de los derechos colectivos, conlleva al juzgador a individualizar a

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

los responsables, y en el presente caso, el daño se ha producido por la omisión de autoridades públicas y particulares en el control eficaz del problema.

La afectación del derecho colectivo es responsabilidad de todos y comprometerá el patrimonio de las entidades públicas, en cuyo caso deberán ejercer acciones de repetición contra los particulares. Lo cierto es que no se puede esperar a que haya buena voluntad de superar el problema, pues el paso de los años demuestra la inexistencia absoluta de superar los hechos que ocasionan la afectación de los derechos colectivos vulnerados.

CONCLUSIONES:

1°. Procedencia del medio de control para disponer la suspensión definitiva de la actividad de explotación y el cierre de la Cantera El Pedregal.

En el caso sometido a examen se encuentra que la comunidad del municipio de Sopó ha pretendido sin éxito hasta la presente fecha, impedir la ejecución de actividades de minería que son incompatibles con el uso del suelo.

La CAR ha dispuesto la adopción de medidas a la fecha incumplidas, al punto de que los propietarios de la explotación del negocio, hoy se presentan como víctimas de su incuria y omisión en el ejercicio de sus funciones.

Además del abuso de la posición dominante que asumieron los titulares de la concesión minera, es lo cierto que se ha demostrado a la sociedad que han incumplido e incumplen hasta la fecha, lo que comporta adoptar medidas de carácter definitivo.

De acuerdo a lo expuesto, se evidencia que en el caso concreto no se ha propendido por la prevención de algún tipo de desastres o bien sea su

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

monitoreo recomendado para cualquier eventualidad que conlleve a vigilar constantemente la actividad de la tierra, lo cual no garantiza la aplicación efectiva al principio de prevención ambiental, motivo por el cual le asiste razón a la parte demandante en cuanto a la vulneración del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente ya que no existe prueba alguna que permita establecer que la zona es segura y que se adoptaron los mecanismos de protección. Todo lo contrario, los responsables de implementarlos han indicado que son víctimas de la CAR.

3.6.3 Defensa de la Salubridad Pública

1º. Marco normativo y jurisprudencial

El derecho colectivo a la Defensa del Patrimonio Público se encuentra previsto en el artículo 4, literal “e” de la Ley 472 de 1998.

Tal como se desprende de los artículos 63, 82, 102 y 332 de la Constitución Política, conforman el patrimonio público aquellos bienes destinados al cumplimiento de funciones públicas del Estado o afectos al uso común.

Sobre el tema, la doctrina ha señalado que el patrimonio público se encuentra integrado por el territorio, los bienes de uso público y los bienes fiscales¹⁷.

En relación con este derecho colectivo la jurisprudencia del Consejo de Estado, Sección Tercera, se encuentra que en materia minera, la salubridad pública debe ser protegida, en tanto que las actividades de minería, de manera especial, aquellas que se ejercen a cielo abierto, generan material particulado que ponen en peligro la salud de quienes se exponen en forma directa a la actividad y de todos aquellos que residen en la zona de influencia.

¹⁷ RODRÍGUEZ, Libardo. Derecho Administrativo General y Colombiano, Duodécima Edición, páginas 180 a 192.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

2º. Posición del actor popular

Pone de presente que dicha amenaza se deriva de la explotación de la mina que produce material particulado que afecta la salud de las personas que se encuentran en la zona de influencia.

3º. Posición de las entidades demandadas

Guardan silencio

4º. Posición de la Sala

Hechas las anteriores precisiones y establecido el marco normativo y jurisprudencial del derecho e interés colectivo a la Salubridad Pública, la Sala procede al análisis del caso concreto a fin de determinar si se encuentra probada la existencia de una vulneración o amenaza imputable a los demandados.

De igual forma en el desarrollo del proceso, no se evidencia o prueba la manera como la seguridad pública se ve afectada por la exploración y explotación de la Cantera Pedregal.

La orden incumplida de recuperación del sector para cierre definitivo de la Cantera no se ha cumplido, pero no se ha aportado prueba alguna que determine su afectación.

No basta entonces con afirmar que la explotación de la mina genera material particulado que produzca daño a la salud. Se hace necesario probar técnica que el hecho existe y además que es capaz de generar daño en la salud de los habitantes de la región.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

Por lo anteriormente expuesto, el derecho colectivo a la salubridad pública no se encuentra vulnerado.

CONCLUSION

1º. Derechos colectivos no amparados por falta de prueba:

La Sala denegará la protección de los derechos colectivos invocados por la parte mandante consistentes en el amparo de los derechos colectivos al ambiente sano, derecho colectivo 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 y el derecho a la salubridad pública.

De lo expuesto la Sala concluye que las pretensiones de la demanda frente a los mencionados derechos colectivos no pueden prosperar porque en el asunto bajo estudio no se encuentra demostrado que se haya infringido o amenazado alguno de ellos.

2º. Derechos colectivos amparados en virtud el Principio de Precaución:

En relación con la amenaza al derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, encuentra la Sala que la formulación del PMRRA para restauración y cierre definitivo de la Cantera Pedregal y las medidas preventivas incumplidas adoptadas por la CAR, constituyen la prueba de la afectación del derecho colectivo demandado.

Surge entonces la necesidad de su protección y amparo con fundamento en el principio de precaución, de donde se determina que es aconsejable que las propias autoridades y los particulares demandados, asuman el costo de recuperación y cierre

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

definitivo de la Cantera Pedregal y las órdenes que se emiten en la presente providencia, las mismas que deberán ser controladas a través del Comité de Verificación que se conforma en la presente providencia.

3o. Imputación de la responsabilidad

No tiene discusión el principio según el cual, quien produce un daño, se encuentra en la obligación de repararlo. Es claro que la actividad minera genera transformación al medio ambiente, y por ello la actividad se encuentra absolutamente regulada para que los impactos sean menores y finalizada la actividad, sea del caso adoptar las medidas de recuperación necesarias.

En nuestro caso está acreditada la explotación de una mina, por lo que sus propietarios son responsables de la afectación que se produce en ejercicio de la actividad. No hay duda entonces, que los daños que se han producido son imputables a los particulares demandados (que no víctimas), como se dispondrá en la presente providencia.

Sin duda que la autoridad de control CAR es responsable al haber permitido que la explotación se ejerza por fuera de la ley y haya generado el daño actual demandado.

En cuanto al Municipio, se le dará el mismo tratamiento que en casos similares, ha señalado el Honorable Consejo de Estado.

CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCION PRIMERA Consejera ponente: MARIA ELIZABETH GARCIA
GONZALEZ Bogotá, D.C., cinco (5) de febrero de dos mil quince (2015)
Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00654-01(AP) Actora: JUNTA
DE ACCION COMUNAL - BARRIO SALITRE DEL MUNICIPIO DE
SOACHA Demandado: EMPRESA COLOMBIANA DE MINERALES
S.A.S - ECOMIN Y OTRO

En lo relativo al tercer problema jurídico, consistente en determinar si el Municipio de Soacha es competente para verificar el cumplimiento de las normas sobre el uso del suelo. Esta entidad expuso que la responsabilidad

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

frente a los hechos relatados en esta demanda es única y exclusiva de la empresa ECOMÍN. Sobre el particular, la Sala le recuerda al Municipio que es la primera autoridad en materia urbanística y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 388 de 1997 “por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de ordenamiento territorial” al Municipio le corresponde ejercer, entre otras, las siguientes funciones: “Infracciones urbanísticas. *Modificado por la Ley 810 de 2003, nuevo texto:* Toda actuación de construcción, ampliación, modificación, adecuación y demolición de edificaciones, de urbanización y parcelación, que contravenga los planes de ordenamiento territorial y las normas urbanísticas que los desarrollan y complementan incluyendo los planes parciales, dará lugar a la imposición de sanciones urbanísticas a los responsables, incluyendo la demolición de las obras, según sea el caso, sin perjuicio de la eventual responsabilidad civil y penal de los infractores. Para efectos de la aplicación de las sanciones estas infracciones se considerarán graves o leves, según se afecte el interés tutelado por dichas normas. Se considera igualmente infracción urbanística, la localización de establecimientos comerciales, industriales, institucionales y de servicios en contravención a las normas de usos del suelo, lo mismo que el encerramiento, la intervención o la ocupación temporal o permanente del espacio público con cualquier tipo de amoblamiento, instalaciones o construcciones, sin la respectiva licencia. Los municipios y distritos establecerán qué tipo de amoblamiento sobre el espacio público requiere de la licencia a que se refiere este artículo, así como los procedimientos y condiciones para su expedición. En los casos de actuaciones urbanísticas, respecto de las cuales no se acredite la existencia de la licencia correspondiente o que no se ajuste a ella, el alcalde o su delegado, de oficio o a petición de parte, dispondrá la medida policiva de suspensión inmediata de todas las obras respectivas, hasta cuando se acredite plenamente que han cesado las causas que hubieren dado lugar a la medida. En el caso del Distrito Capital, la competencia para adelantar la suspensión de obras a que se refiere este artículo, corresponde a los alcaldes locales, de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto Orgánico del Distrito Capital.” (negrilla fuera de texto) Como se puede leer en la disposición transcrita, los Municipios tienen expresas competencias para imponer sanciones y adelantar procedimientos en contra de los responsables de la construcción de obras sin licencia y sin el cumplimiento de los parámetros que determina el Plan de Ordenamiento Territorial respectivo. En el presente caso, la empresa ECOMÍN se encuentra ubicada en una zona donde el suelo no es apto para las actividades que realiza, las cuales consisten en la trituración y molienda de minerales (carbonato de calcio y sulfato de bario) (fl. 148) lo cual no constituye exploración de yacimientos minerales, pero se encuentra regulada por el Código Minero en el artículo 11 (Materiales de construcción).

Al encontrarse demostrado que el uso del suelo es incompatible para el desarrollo de actividades de minería, el cierre de la Cantera Pedregal debió efectuarse por las autoridades locales desde la misma fecha de la modificación del uso del suelo. Pero

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

ese hecho no ha sucedido a la fecha. La omisión de la autoridad local conlleva entonces a determinar que el Municipio igualmente es responsable del estado de cosas, que conlleva a poner en peligro a la comunidad, al permitir el uso irresponsable del suelo.

Se debe recordar que como autoridad de policía, el Municipio es la autoridad para combatir la minería ilegal, tal como lo dispone el artículo 306 del Código de Minas que establece:

“Minería sin título. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.

Nótese que cuando se obra por fuera del título se incurre en minería ilegal, y es claro que en el caso sometido a examen se probó que la actividad desbordó por mucho el título habilitante, a ciencia y paciencia del municipio demandado.

4º. Conformación de Comité de Verificación:

La verificación de cumplimiento de la sentencia se ejercerá por un Comité de Verificación integrado por el actor popular o su delegado; por un integrante de la comunidad afectada; por un delegado de la CAR por un delegado de los demandados, el cual será presidido por el Magistrado Ponente.

4. COSTAS DEL PROCESO

En los términos previstos por el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, no se condenará en costas en primera instancia a la parte demandada, en tanto que la Personería tiene el deber de ejercer las acciones populares, como la ejercida en el presente caso.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la Republica y por autoridad de la Ley

RESUELVE:

PRIMERO.- DECLÁRASE NO PROBADA la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el **MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA. DECLÁRASE PROBADA** la excepción de inepta demanda. En consecuencia se declara improcedente el medio del control en relación con las pretensiones 2ª y 3ª de la demanda, por las razones expuestas en la presente providencia.

SEGUNDO.- DENIÉGANSE las pretensiones de la demanda frente a la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y el derecho a la salubridad pública por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

TERCERO.- DECLÁRASE probada la existencia de amenaza del derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente imputable a la parte demandada Leoncio Rodríguez Maldonado, Gabriel Enrique Rodríguez Maldonado, Manuel Francisco Rodríguez Maldonado, Ricardo Rodríguez Maldonado, Anfora en Liquidación por acción y, por omisión a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR y al Municipio de Sopó Cundinamarca por las razones expuestas en la parte motiva de la presente providencia.

EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

CUARTO.- En forma consecucional, en aras de satisfacer la protección material del derecho colectivo señalado como vulnerado, se dispone:

1°. **ORDÉNASE** que en el término de un año contado a partir de la ejecutoria de la presente providencia, se lleve a su terminación las actividades necesarias para el cierre definitivo y la recuperación del suelo de la Cantera Pedregal.

2°. Los costos de la implementación de las medidas técnicas de cierre definitivo y recuperación del inmueble estarán a cargo de los particulares demandados en la presente acción popular ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ÁNFORA - EN LIQUIDACIÓN y los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO, o las personas que los representen o sean sus sucesores procesales. Los costos ejecutados por las entidades públicas demandadas serán acreditados y recuperados en acciones de repetición contra los particulares obligados.

QUINTO.- **CONFÓRMASE** un Comité de Verificación integrado por el actor popular o su delegado; por un integrante de la comunidad afectada; por un delegado de la CAR por un delegado de los demandados, el cual será presidido por el Magistrado Ponente.

SEXTO.- **SIN CONDENA EN COSTAS.**

SÉPTMO.- **REMÍTASE** copia de esta sentencia al Registro Público centralizado de acciones populares y de grupo de la Defensoría del Pueblo.

OCTAVO.- Ejecutoriada esta providencia y previa las constancias del caso **ARCHIVESE** el expediente.

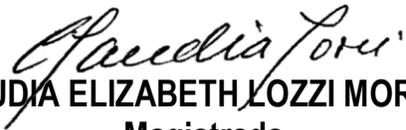
EXPEDIENTE: No. 25000-23-41-000-2016-00736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERIA MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ CUNDINAMARCA
ASUNTO: SENTENCIA DE PRIMERA INSTANCIA

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Discutido y aprobado en sesión de la fecha según acta No.



FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada



LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrado