

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUB-SECCIÓN “A”

Bogotá D.C., tres (3) de julio de dos mil veinte (2020)

MAGISTRADA PONENTE: CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO

EXPEDIENTE ACUMULADO: 25000-23-41-000-2015-00556-00, 25000-23-41-000-2015-01904-00

DEMANDANTES: MARIA PAULA ANGEL ARANGO Y OTRO (ACU) EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ

DEMANDADOS: MUNICIPIO DE LA CALERA Y OTRO

MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Asunto: Fallo de primera instancia

Corresponde a la Sala decidir el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos dentro del expediente acumulado de la referencia.

I. ANTECEDENTES

1. PROCESO CON RADICADO NO. 2015-00556

1.1. LA DEMANDA

En la demanda interpuesta por los actores populares en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, se promovieron las siguientes:

1.1.1. PRETENSIONES:

“1. Declarar que existe amenaza a los derechos colectivos consagrados en los literales a) y g) del artículo 4º de la ley 472 de 1998 por parte del MUNICIPIO DE LA CALERA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR-, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y de la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTE S.A.

2. Declarar que existe vulneración al derecho colectivo consagrado en el literal l) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 por parte del MUNICIPIO DE LA CALERA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA y de la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A.

3. Ordenar a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. abstenerse de poner en operación la estación de servicio EL MANTANTIAL, ubicado en el predio con cédula catastral 00040299000 denominado EL LEÑO, localizado en al Vereda Salitre, Municipio de La Calera.

4. Ordenar al MUNICIPIO DE LA CALERA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR, y el MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA, que en ejercicio de sus competencias legales, impidan la construcción de nuevas estaciones de gasolina cerca al embalse San Rafael, con el fin de proteger el medio ambiente y los recursos naturales”.

1.1.2. HECHOS.

Señalaron los demandantes los hechos que se mencionan:

1.1.2.1. Mediante Radicado No. 13-077 del 2 de mayo de 2013 la señora María Liliana Pérez Rodríguez presentó ante la Secretaría de Planeación del Municipio de La Calera, solicitud de licencia de demolición de una vivienda y de construcción de una estación de servicio de 249 m² en el predio con cédula catastral 00040299000 y matrícula inmobiliaria 50N-1139265 m² en el predio denominado EL LEÑO. El predio se encuentra ubicado en la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá declarada mediante el Acuerdo 0030 de 1976 en el Condominio Campestre el Chuscal , Vereda Salitre, Municipio de La Calera y el cual se encuentra frente al embalse San Rafael.

1.1.2.2. El Secretario de Planeación Municipal de La Calera mediante Oficio No. 4577 del 4 de mayo de 2010, informó a los vecinos del predio EL LEÑO sobre la radicación de la solicitud de licencia de demolición, e invitándolos a emitir pronunciamiento.

1.1.2.3. Los vecinos del Condominio Campestre El Chuscal radicaron en la Secretaría de la Planeación de La Calera una comunicación en la cual se oponen a la construcción de la estación de gasolina, advirtiendo el peligro potencial de contaminación hídrica de cuencas por el manejo de escorrentías y la contaminación hídrica por derramamiento de combustible y lubricantes, entre otros.

1.1.2.4. En Radicado No. 5626 del 11 de junio de 2013 la Secretaría de Planeación de La Calera desvirtuó la oposición de los ciudadanos y dio inicio al trámite de licencia de construcción, argumentando que el predio se ubica en un corredor vial suburbano de segundo orden en el que las estaciones de servicio a vehículos como Comercio III son un uso condicionado.

1.1.2.5. En Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013 se otorgó la licencia No. 116 en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una estación de servicio para el predio denominado EL LEÑO, ubicado en la Vereda Salitre, municipio de La Calera.

1.1.2.6. En Radicado CAR No. 20131114274 el Subsecretario de Asuntos Locales de la Secretaría de Gobierno informó a la CAR sobre la licencia y le solicitó tomar las medidas adecuadas para garantizar las variables ambientales y la salud de los bogotanos que se surten del embalse San Rafael.

1.1.2.7. El 2 de julio de 2013 en oficio con radicado No. 20132119666, el Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. La Calera de la CAR, solicitó a la Secretaría de Planeación Municipal de La Calera, información acerca del trámite de la mencionada licencia. El 29 de julio de 2013 la CAR realizó una visita técnica al predio denominado EL LEÑO, consignaron los hallazgos en el Informe Técnico No. 1036 del 28 de octubre de 2013.

1.1.2.8. En Radicado CAR No. 20131117808 del 30 de julio de 2013, la Alcaldía Municipal de La Calera presentó derecho de petición ante la CAR solicitando emitir concepto técnico sobre La “Guía Ambiental Estación de Servicio El Manantial” que fue presentada por la señora María Liliana Pérez Rodríguez junto a la solicitud de licencia de construcción, en lo relacionado con el plan para el manejo de aguas contaminadas resultantes del área de tanques de almacenamiento de combustibles, zonas de descargue y cargue de combustibles de la estación de servicio.

1.1.2.9. En Oficio No. 5338 del 6 de agosto de 2013, la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB ESP, manifestó al Alcalde del municipio de La Calera, su preocupación frente a la construcción de la estación de servicio, ante la amenaza de la zona de reserva forestal y el embalse San Rafael.

1.1.2.10. En Radicado No. 5847 del 27 de agosto de 2013, los vecinos del sector solicitaron a la Secretaría de Planeación del municipio de La Calera la revocatoria directa de la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013.

1.1.2.11. El 17 de diciembre de 2013 la CAR realizó una visita técnica al predio denominado EL LEÑO, consignando sus hallazgos en el Informe Técnico OBDC No. 1331 del 24 de diciembre de 2013.

1.1.2.12. En la Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014 la CAR inició el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio bajo el Expediente No. 8001-63-02-45324 y legalizó la medida preventiva consistente en la suspensión de las actividades y preparación del terreno en el predio EL LEÑO.

1.1.2.13. En Resolución No. 0138 del 31 de enero de 2014, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible derogó la Resolución No. 755 de 2012 y realinderó la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, excluyendo de la misma al predio con cédula catastral 00004029900 denominado EL LEÑO.

1.1.2.14. El 4 de febrero de 2014 la Alcaldía del municipio de La Calera demandó la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013.

1.1.2.15. El 16 de mayo de 2014 mediante la Escritura Pública No. 1332 de la Notaría 30 del Círculo de Bogotá, la señora María Liliana Pérez Rodríguez vendió el predio denominado EL LEÑO a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A., licenciataria exclusiva de la Multinacional Gulf Oil International.

1.1.2.16. En la Resolución No. 130 del 31 de mayo de 2014 la CAR ordenó levantar la medida preventiva impuesta al predio EL LEÑO mediante la Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014, teniendo en cuenta los informes técnicos No. 217 del 20 de febrero de 2014 y No. 68 del 30 de abril de 2014 en los que se establece que el predio ya se encuentra fuera de la Reserva Forestal Protectora la Cuenca Alta del Río Bogotá y que se determinó la no existencia de afloramiento hídrico en inmediaciones del mencionado predio. El 4 de junio de 2014 la multinacional inglesa GULF reanudó las obras de construcción de la estación de gasolina EL MANANTIAL.

1.1.2.17. En Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014, la CAR requirió a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. para que allegue, dentro del mes siguiente a la ejecutoria del acto administrativo: a) el diseño y cálculo de los tanques a utilizar, teniendo como referencia la Guía de Manejo Ambiental para Estaciones de Servicio de Combustible, emitida por el Ministerio de Ambiente; ii) el Plan de Contingencia y Control de Derrames, según los parámetros establecidos en el Decreto 321 de 2009. De forma extemporánea, en el mes de septiembre de 2014 se radicaron los documentos solicitados por la CAR. En el Plan de Contingencia y Control de Derrames de la EDS El Manantial se calificaron como probables amenazas tales como derrames de líquidos inflamables, vertimiento de combustible a cuerpos de agua cercanos y filtración de hidrocarburos en aguas subterráneas.

1.1.2.18. Las obras de construcción de la estación de servicio de gasolina EL MANANTIAL fueron finalizadas a principios del mes de enero del año 2015.

1.1.2.19. A la fecha de presentación de la demanda la estación de servicio de gasolina no ha entrado en operaciones pues no cuenta con: a) los permisos de Ubicación, Construcción de los carriles de aceleración y desaceleración y paso aéreo de la acometida eléctrica, otorgados por la Dirección Territorial INVIAS Cundinamarca (prueba documental No. 25); y ii) la Autorización para ejercer la actividad de distribuidor minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo en el territorio colombiano, expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

1.1.3. FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.1.3.1. La construcción de la estación de servicio automotriz EL MANANTIAL en el kilómetro 12 de la vía Bogotá – La Calera, frente al Embalse San Rafael, presenta una amenaza de contaminación para las aguas del Río Teusacá y del embalse San Rafael, y la salud de los habitantes de los municipios que se abastecen de esta agua.

1.1.3.2. Con la construcción se amenazan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la seguridad y salubridad públicas, y se vulnera el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

1.1.3.3. La Estación de Servicios (EDS) El Manantial, representa el manejo de hidrocarburos a 450 metros del Embalse San Rafael, que de acuerdo a la actualización del Plan de Contingencia, fue previsto como parte integral del sistema de abastecimiento de agua de Chingaza para permitir la producción de la Planta Weisner durante las interrupciones por mantenimiento de la conducción de Chingaza.

1.1.3.4. El actual plan de contingencia de la EDS EL MANTANTIAL, no prevé el derrame de hidrocarburos debido a accidentes o fallas de los vehículos, ni el sistema de tratamiento de las aguas lluvias que se contaminen con combustible.

De conformidad con el concepto de la EAAB, los drenajes naturales y artificiales del predio denominado EL LEÑO están orientados hacia el río Teusacá, por lo que las aguas de esconterría contaminadas con derivados de hidrocarburos podrían llegar al río y al embalse San Rafael, ubicado en la hoya hidrográfica del río Teusacá.

1.1.3.5. La CAR – Cundinamarca mediante Resolución No. 4663 de 1990 otorgó a la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá -EAAB, concesión de aguas de la fuente superficial de uso público denominado río Teusacá, con destino al uso doméstico comunitario. Así mismo, según concepto técnico de la EAAB con R. No. 25310-2014-972, las aguas del embalse San Rafael son destinadas al consumo humano y doméstico, que se potabiliza en la planta de Weisner y se distribuye a Bogotá y otros municipios vecinos. De tal manera que en este caso al medio ambiente sano repercute sobre el derecho colectivo a la seguridad y salubridad públicas.

1.1.3.6. El municipio de la Calera desatendió las funciones de control y vigilancia del ambiente y de los recursos naturales renovables de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 5º del artículo 65 de la Ley 99 de 1993, que establece el deber de colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en las tareas necesarias para la conservación del ambiente y los recursos naturales renovables. El municipio no evaluó adecuadamente los componentes ambientales del proyecto EL MANANTIAL, y pese a reconocer la existencia de “algo” de contaminación, procedió a otorgar la licencia de construcción el 26 de junio de 2014.

1.1.3.7. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, omitió el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 de controlar y hacer seguimiento de los usos del suelo y de los recursos naturales renovables, así como también de sancionar a las personas que violen las normas de protección ambiental. En este caso la CAR no se ha pronunciado sobre la amenaza que puede generar para los recursos hídricos aledaños (el río Teusacá y el Embalse San Rafael), la construcción de una estación de servicio de gasolina.

1.1.3.8. La CAR omitió el deber que le asiste conforme al numeral 6° del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, al no dar aplicación al principio de precaución, puesto que en este caso la existencia del peligro del daño se desprende del Oficio de la EAAB No. 5338 del 6 de agosto de 2013, y el concepto técnico de la misma entidad No. 25310-2014-972, así como el mismo plan de contingencia de la ESD EL MANANTIAL dan cuenta del peligro de contaminación que puede generar la construcción de una estación de gasolina a 450 metros del Embalse San Rafael y del río Teusacá. En cuanto al carácter grave e irreversible del daño, éste se encuentra contenido en el concepto de la EAAB, y respecto al principio de certeza científica, se tiene que la misma firma de ingeniería y consultoría ambiental que realizó el PC de la EDS EL MANANTIAL, reconoce que los derrames de líquidos inflamables, los vertimientos de combustibles a cuerpos de agua cercanos y la filtración de hidrocarburos en aguas subterráneas es probable, pues existen razones y argumentos técnicos científicos para creer que sucederá.

1.1.3.9. El Municipio de La Calera y la CAR han ejecutado acciones dirigidas a resolver parte de la problemática ambiental derivada de la construcción de la EDS EL MANANTIAL. No obstante, tales gestiones han sido insuficientes, al omitir eliminar el riesgo de contaminación por hidrocarburos que pueden sufrir el río Teusacá y el Embalse San Rafael.

1.1.3.10. El Ministerio de Minas y Energía ha omitido su deber de control y vigilancia sobre los distribuidores de combustible líquido derivado del petróleo. No ha ejecutado ninguna acción para hacer seguimiento a la construcción de la EDS ni sancionar a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. por adelantar la obra de construcción sin la autorización prevista en el artículo 21 del Decreto 4299 de 2005.

1.1.3.11. La sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. es responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda, al adelantar la construcción de una estación de gasolina sin contar con los respectivos permisos y autorizaciones desconociendo las normas

aplicables para este tipo de construcciones, y poniendo en peligro una fuente de agua vital para los habitantes de la ciudad de Bogotá y los municipios aledaños.

1.1.4. SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR

Junto con el escrito de demanda, los actores populares propusieron como medida cautelar ordenar a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A., la obligación de no iniciar la operación de la estación de servicio de gasolina EL MANANTIAL, ubicada en el predio “El Leño”.

1.2. SOBRE LA DEMANDA EN EL PROCESO NO. 2015-01904

Los argumentos de la demanda interpuesta se encuentran contenidos en la intervención que se registra por parte de la EAAB ESP como coadyuvante en esta providencia.

2. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR CUNDINAMARCA

2.1.1. FRENTE A LOS HECHOS

2.1.1.1. La CAR Cundinamarca no ha autorizado la ejecución o el desarrollo de la actividad, sino que por el contrario, en el auto que dio inicio al procedimiento ambiental tendiente a decidir la aprobación o no del plan de contingencia, la CAR fue explícita en informarle a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES que el desarrollo de su actividad quedaba condicionada a la aprobación del plan de contingencia, por lo que la empresa no puede adelantar su actividad hasta tanto obtenga aprobación del plan de contingencia por parte de la autoridad ambiental. La obtención de los permisos, autorizaciones, licencias y concesiones por parte de los usuarios, para el uso y aprovechamiento racional de los recursos naturales renovables, es un requisito

previo al desarrollo de los proyectos, obras o actividades que requieren dichos permisos.

2.1.1.2. Desde el punto de vista estrictamente ambiental, hasta tanto no se apruebe en debida forma el plan de contingencia, la Estación de Servicios no puede entrar en funcionamiento, y la CAR, autoridad competente para pronunciarse frente a la aprobación del plan, no ha adoptado ninguna decisión a la fecha de contestación, puesto que se están efectuando los estudios técnicos correspondientes.

2.1.2. FRENTE A LOS FUNDAMENTOS DE LA VIOLACIÓN

2.1.2.1. La CAR Cundinamarca mediante Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014 requirió a la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. para que presentara el plan de contingencia, el cual está siendo evaluado con el debido rigor científico. En Auto OBDC No. 698 del 15 de septiembre de 2014, la CAR avocó conocimiento del trámite administrativo ambiental y requirió a la sociedad PROLUB S.A. para allegar una documentación faltante.

2.1.2.2. Se encuentra en ejecución el contrato de consultoría de mínima cuantía No. 1297 de 2014, suscrito entre la CAR y S & S SUPPLIES AND SERVICES S.A.S., cuyo objeto es diagnosticar el posible riesgo de liberación de hidrocarburos o derivados y/o sustancias nocivas frente al proyecto de estación de servicio asociada a almacenamiento y distribución de hidrocarburos, sus derivados, como parte del conocimiento del riesgo de derrame químico y tecnológico.

2.1.2.3. El contrato se ejecutará en el sector rural del municipio de La Calera, específicamente en la locación de la construcción de la estación de servicios para almacenamiento y distribución de hidrocarburos y/o sustancias nocivas (kilómetro 17 vía La Calera), y el objetivo es prevenir el riesgo de desastre que pudiere presentarse a la calidad del recurso hídrico y por ende, al abastecimiento de una gran cantidad de personas de la comunidad de los municipios de la cuenca media del río Bogotá, incluido el Distrito Capital.

2.1.2.4. La CAR como autoridad ambiental, en el caso concreto ha desplegado las siguientes actuaciones:

i) Mediante Oficio CAR No. 20122106045 del 24 de marzo de 2012 se dio respuesta a la solicitud de plan manejo de aguas servidas para el proyecto Estación de Servicio a construirse en la ruta 5009 km 4 + 244/282 en el predio con matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265. Se le informó a la peticionaria que con la documentación aportada a la solicitud, no es posible establecer con detalle cual será el mecanismo de disposición final de aguas residuales domésticas e industriales con posterioridad a su paso por el pozo séptico, lo que en consecuencia hace imposible conceptuar sobre los permisos ambientales en materia de vertimientos. Se le advirtió que en caso de requerir el permiso conforme al artículo 41 del Decreto 3930 de 2010, debería solicitarlo con el lleno de los requisitos señalados en el artículo 42 Ibidem. Así mismo se le dio a conocer que de conformidad con el Memorando SDAS – SJ 1126 de 2007 no es posible realizar descargas dispersas al suelo, bajo el sistema de tanque séptico asociado a un campo de infiltración, cuando se trate de aguas residuales de origen industrial y minero. Se le informó las ESD requieren un plan de contingencia y control de derrames aprobado por parte de la autoridad ambiental competente. Se le informó que la estación el predio objeto de la solicitud se encuentra localizado dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora – Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

ii) En Oficio CAR No. 2012213589 del 4 de julio de 2012, se le reiteró a la peticionaria el contenido del Oficio CAR No. 20122106045 del 24 de marzo de 2012.

iii) En documento radicado en la CAR con el No. 20121116336 del 15 de julio de 2013, la Dirección de Asuntos Ambientales Sectorial y Urbana del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dio traslado por competencia a la comunicación suscrita por la Secretaría Distrital de Gobierno – Subsecretaría de Asuntos Locales, por la cual se allegó escrito presentado por los vecinos de la urbanización campestre “El Chuscal” del municipio de La Calera, dirigido a la

Secretaría de Planeación del ente territorial, contentivo de la oposición a la aprobación de la construcción de la estación de servicio en el predio identificado con cédula catastral No. 00040299000. Así mismo se allegó respuesta proporcionada por el municipio en el que indica que se dio inicio al trámite de licencia radicada bajo el No. 13-077, y que al momento se estaba realizando revisión técnico-jurídica.

iv) La Alcaldía Municipal de La Calera en radicado No. 20131117425 del 25 de julio de 2013, remitió la documentación relativa al trámite por el cual se otorgó la licencia urbanística relacionada con el tema objeto de estudio, dentro de la cual se encuentra la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013, por medio de la cual se otorgó la licencia No. 116, en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una estación de servicio, a favor de la señora María Lilia Pérez Rodríguez, como propietaria del predio “El Leño” ubicado en la Vereda San Rafael del municipio de La Calera, con número catastral No. 0000040299000 y matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265.

v) En Oficio CAR 20132122679 del 29 de julio de 2013 se dio respuesta a una petición formulada por la Veeduría Ambiental de La Calera, indicando que el ente territorial, de acuerdo al Decreto 1469 de 2010 es el encargado de expedir licencias urbanísticas acorde a los planes de ordenamiento territorial, planes parciales y las normas urbanísticas que lo complementen y desarrollen. Las decisiones deben dar cumplimiento a lo establecido en la Resolución No. 755 de 2012, respecto a los usos y funcionamiento de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

vi) Mediante Oficio CAR No. 20132126393 del 21 de agosto de 2013 se dio respuesta a la petición de la Alcaldía Municipal de La Calera, indicando que respecto a los vertimientos se debe tener en cuenta el Decreto 3930 de 2010, y que con fundamento en las funciones de la CAR se aceptará el respectivo riesgo. Se informó que se debe dar por parte de la Alcaldía del municipio el cumplimiento a lo establecido en la Resolución 755 de 2012.

vii) El 29 de julio de 2013 se realizó visita técnica al predio objeto del asunto bajo estudio, diligencia cuyos resultados se plasmaron en el informe técnico No. 1036 del 28 de octubre de 2013.

viii) En Oficio CAR No. 01132100873 del 21 de noviembre de 2013 se ofició a la Secretaría de Planeación de La Calera informándole sobre la visita efectuada, e indicándole que en la diligencia se determinó la ubicación del predio en la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, para que conforme a la competencia respecto de la Licencia No. 116 de 2013, se diera cumplimiento y aplicación a lo señalado en el Decreto 1469 de 2010.

ix) En Auto OBDC No. 750 del 26 de diciembre de 2013 se informó a la señora Lilia Pérez Rodríguez que el predio denominado “El Leño” se encuentra dentro del área de Reserva Forestal Protectora Productora de La Cuenca Alta del Río Bogotá, ya que en referencia a los usos o actividades no preexistentes, solo podrán desarrollarse actividades de bajo impacto ambiental y que generen beneficio social, de conformidad con el artículo segundo de la Resolución 755 de 2012.

x) El 20 de enero de 2014, mediante acta de imposición de una medida preventiva en flagrancia al tenor de los artículos 14 y 15, la CAR de Cundinamarca, Oficina Bogotá La Calera, impuso al arquitecto residente de la obra “Estación de Servicio El manantial” la medida preventiva consistente en suspensión de actividades de excavación y preparación de terreno en el predio “El Leño”. Mediante Resolución No. 0020 del 23 de enero de 2014, la CAR legalizó la medida preventiva impuesta en flagrancia, y declaró iniciado en etapa preliminar el procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio.

xi) En Informe Técnico No. 068 del 30 de abril de 2014, emitido por la Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas de la CAR, se conceptuó técnicamente que la corriente de agua ubicada en las inmediaciones del predio El Leño, no corresponde a un afloramiento hídrico ni a un nacimiento.

xii) En oficio con radicado No. 20141112366 del 9 de mayo de 2014 se presentó solicitud de levantamiento de medida preventiva, teniendo en cuenta que el predio El Leño quedó fuera de los nuevos límites de la Reserva Forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá. Una vez verificado que el predio en la realinderación realizada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial quedó por fuera de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, que la limitación que existía respecto a los usos por estar dentro de un área protegida ya no se aplican al predio, y que el hilo de agua no constituye un afloramiento hídrico, sino que se estaban conduciendo a través de campo de filtración los efluentes del sistema de tratamiento de aguas residuales del condominio El Chuscal, con fundamento en el artículo 35 de la Ley 1333 de 2009, la CAR mediante Resolución No. 130 del 21 de mayo de 2014 procedió a levantar la medida preventiva impuesta en la Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014, por haber desaparecido las causas que dieron origen a la misma.

xiii) En la CAR se adelanta el expediente ambiental No. 48138 en el cual se decide lo relativo a la solicitud de aprobación del Plan de Contingencias y Control de Derrames, presentada por la sociedad PROLUB para la ejecución del proyecto de la Estación de Servicio. En la actuación se han practicado visitas técnicas de verificación y evaluación de la documentación allegada por la sociedad. No se autorizará el desarrollo de la actividad hasta tanto no se decida de fondo sobre la aprobación del Plan de Contingencia.

xiv) Mediante Auto No. 943 del 26 de noviembre de 2014 la CAR declaró iniciado el trámite administrativo ambiental de aprobación del plan de contingencia nombre de la sociedad Productores de Lubricantes – PROLUB S.A.

xv) En el Informe Técnico No. 1258 del 28 de noviembre de 2014, se evidenció un posible riesgo en las viviendas colindantes a la estación de servicio por encontrarse el área afectada por la remoción en masa, advirtiendo que se requiere un estudio geotécnico detallado para evidenciar las propiedades y el comportamiento mecánico del suelo.

2.1.3. Excepciones:

2.1.3.1. Falta de legitimación en la causa por pasiva:

2.1.3.1.1. La CAR Cundinamarca no está legitimada en la causa por pasiva, si se tiene en cuenta que la presunta violación de los derechos colectivos son consecuencia de conductas emanadas de otras entidades, toda vez que no tiene competencias en los trámites de aprobación y los demás señalados en el desarrollo de las estaciones de servicio.

2.1.3.1.2. El municipio es la autoridad que directamente se encarga del otorgamiento o no de la licencia de construcción y de funcionamiento de la estación de servicio en cuestión en cercanías de un embalse.

2.1.3.2. Ausencia de responsabilidad de la CAR:

2.1.3.2.1. No se señaló vulneración alguna en cabeza de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR.

2.1.3.1.2.2. La problemática es de resorte exclusivo de otra autoridad pública como lo es el municipio de La Calera, quien es el competente del otorgamiento de las licencias de urbanismo, construcción y demás.

2.1.3.1.2.3. Se han llevado a cabo los trámites administrativos de carácter ambiental, en orden a ejercer control y seguimiento sobre la actividad que pretende desplegar la sociedad PROLUB S.A. en la estación de servicios.

2.2. NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA

2.2.1. EXCEPCIONES PROPUESTAS:

2.2.1.1. FALTA DE LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR PASIVA:

2.2.1.1.1. La Nación – Ministerio de Minas y Energía no es la entidad responsable de conceder la autorización para la construcción de la estación de servicio, ni ha recibido documentación para expedir el código de usuario que le permita conocer a profundidad si la propietaria y constructora de la estación de servicio están cumpliendo con lo ordenado por la normativa, o si en materia ambiental fueron avalados y autorizados por la autoridad competente.

2.2.1.1.2. Los actores populares cuestionan las actuaciones administrativas de la CAR Cundinamarca, el cual es un ente corporativo de carácter público dotado de personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, y sus actuaciones son autónomas e independientes del Ministerio de Minas y Energía, puesto que no se derivan de mandato alguno u orden del Ministerio.

2.2.1.2. NO EXISTE VULNERACIÓN NI AMENAZA DE DERECHOS COLECTIVOS POR PARTE DE LA NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA:

2.2.1.2.1. La acción popular establece que PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. es quien construyó la obra civil, que no fue autorizada por el Ministerio de Minas y Energía. Los fundamentos de la demanda no son claros ni concretos, ni se pueden dirigir en contra del Ministerio, que hasta la fecha no ha proferido ninguna autorización, sino contra La Calera, la CAR Cundinamarca y la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A., quien construyó la obra bajo su cuenta y riesgo.

2.2.1.3. EXCEPCIÓN GENÉRICA: la que sea declara de oficio.

2.3. PROLUB S.A.

2.3.1. SOBRE LOS HECHOS DE LA DEMANDA

2.3.1.1. La Resolución No. 138 de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a través de la cual se adoptó la redelimitación de la Reserva Forestal, tuvo como base técnica los finales del Convenio Interadministrativo No. 34 del

13 de julio de 2012 suscrito entre el Ministerio y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR Cundinamarca, la Corporación Autónoma Regional del Guavio – Corpoguavio y el Instituto de Investigaciones de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, cuyo objeto era aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la elaboración de los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales para el proceso de realinderación y recategorización de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, en el que se concluye:

i) Según las características de la Reserva Forestal Protectora Productora se encuentra una extensión de 245.147 hectáreas ubicadas en el Departamento de Cundinamarca, en 44 municipios (incluyendo el municipio de La Calera) con una población de 9.171.334 habitantes.

ii) La Reserva presenta alta transformación antrópica por su proximidad espacial a Bogotá y tener una elevada oferta ambiental en suelo ,agua y minerales, lo que repercute en el uso intensivo de cada espacio de la Reserva y el crecimiento de la población.

iii) Se requiere actualización y fortalecimiento de la información socioeconómica de la Reserva, a partir de la información aportada por gremios y validada con los municipios.

iv) Los cuatro parámetros para la determinación de la Reserva, a los que se refiere el artículo 2 del Acuerdo 30 de 1976 del INDERENA, permanecieron indeterminados por más de 35 años, ya que el Ministerio de Ambiente no estableció el polígono correspondiente a esa zona.

2.3.1.2. Se descontextualiza toda la metodología para valorar el riesgo, por cuanto:

i) El documento del Plan de Contingencia radicado ante la CAR para su evaluación (referida por los actores populares) es la primera versión, sustituido a partir de las reuniones llevadas a cabo en los meses de septiembre y octubre

de 2014 con la EAAB E.S.P., en la que se realizó la revisión del plan y se formularon anotaciones y recomendaciones de ajuste.

ii) En el documento de plan de contingencia se explica cual es la metodología del riesgo por colores (cualitativa y cuantitativa) en donde el desarrollo para el caso concreto implica revisar los escenarios de amenaza para obtener la vulnerabilidad, se determina el conocimiento del riesgo y se realiza una interpretación de vulnerabilidad a las personas, los recursos, los sistemas y procesos del proyecto para finalmente determinar el nivel de riesgo.

iii) El Plan de Contingencia se encuentra en trámite y se han desarrollado estudios de tomografía del suelo. Será la autoridad ambiental quien determine la viabilidad a partir de la evaluación técnica correspondiente.

2.3.2. ARGUMENTOS DE DEFENSA:

2.3.2.1. La licencia habilitó la construcción de la Estación de Servicio Gulf – La Calera (El Manantial), por lo que se desarrolló la construcción y simultáneamente se inició la solicitud de los siguientes permisos: a) solicitud de concepto de ubicación; y b) permiso de ocupación temporal.

2.3.2.2. Para la EDS Gulf La Calera aún no se ha solicitado la autorización como distribuidor minorista, ya que la norma que regula a los agentes de la cadena de combustibles, Decreto 4299 de 2005, establece en el literal 3º del artículo 21, que se deben presentar las autorizaciones ambientales y no se ha obtenido la aprobación del plan de contingencia. En el evento en que éste sea aprobado, será presentado al Ministerio de Minas para proceder con la autorización requerida.

2.3.3. EXCEPCIONES DE MÉRITO:

2.3.3.1. Inexistencia de un peligro inminente: No se aportan pruebas que acrediten el peligro inminente alegado por los actores populares, relacionado con un derrame de combustible.

2.3.3.2. Los actores populares han optado por judicializar un asunto que aun no ha sido decidido por la CAR CUNDINAMARCA, que cuenta con los recursos técnicos especializados y económicos para adelantar los estudios que den lugar a la aprobación o el rechazo del plan de contingencia.

2.4. MUNICIPIO DE LA CALERA

2.4.1. INEXISTENCIA DE LA CAUSA PARA DEMANDAR

2.4.1.1. Si bien es cierto que se expidió la Licencia No. 116 del 27 de junio de 2013 (licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una estación de servicio), cuando el predio aun estaba dentro de la reserva protectora productora, debe tenerse en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014, por medio de la cual se realinderó la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río de Bogotá, por lo que se procedió a determinar la ubicación actual del predio denominado “El Leño”, de acuerdo al nuevo polígono establecido en la realinderación, con lo que se concluye que se encuentra fuera del polígono identificado como Área de Reserva Forestal.

2.4.1.2. No obstante se iniciaron los trámites correspondientes a la nulidad del acto, toda vez que la licencia se había expedido en vigencia de la Resolución No. 755 de 2012, proceso de conocimiento del Juzgado Quinto Administrativo de Oralidad del Circuito de Bogotá.

2.4.1.3. La CAR Cundinamarca el 20 de enero de 2014 dispuso la ejecución de la medida preventiva de suspensión de actividades de excavación y preparación del terreno en el predio EL Leño, teniendo como fundamento la ubicación dentro de la zona de reserva forestal. La medida fue levantada en Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014, en consideración a que el predio quedó por fuera de la Reserva Forestal Protectora Productora, de conformidad con la realinderación que tuvo lugar en la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014. Así mismo,

la CAR concluyó que la medida preventiva que se impuso con el objeto de proteger el recurso hídrico que discurre en inmediaciones del predio no aplica, en el entendido que el hilo de agua no constituye un afloramiento hídrico, sino que se están conduciendo a través de campos de filtración los afluentes del sistema de tratamiento de aguas residuales del condominio El Chuscal.

2.4.1.4. El oficio del 6 de agosto de 2013, según el cual la construcción de la estación generaría un posible daño a la Reserva Forestal, no se encuentra sustentado ni fundamentado con algún concepto técnico o estudio científico que dictamine daño alguno a la Planta de tratamiento Weisner, o a la parte forestal.

2.4.1.5. La administración ha solicitado a las autoridades ambientales competentes y a los entes privados y profesionales capacitados en la materia los diferentes conceptos relacionados con la posible contaminación ambiental, pero hasta el momento no se ha demostrado ningún daño ambiental.

3. INTERVENCIÓN DE COADYUVANTES

Intervinieron los siguientes coadyuvantes reconocidos en el proceso:

3.1. LUISA FERNANDA CAMACHO VIVES, HERMINIA CRISTANCHO CRISTANCHO, JORGE OSIAS GUEVARA MORENO Y JORGE ABEL VENEGAS BELTRÁN

3.1.1. En el caso concreto se cumplen los requisitos establecidos en la jurisprudencia para la aplicación del principio de precaución como son: a) la existencia del peligro del daño que puede generar la construcción de una estación de servicio de gasolina; b) el carácter grave e irreversible del daño; c) un principio de certeza científica aunque no sea del todo absoluta; y d) la decisión que la autoridad adopte está encaminada a impedir la degradación del ambiente.

3.1.2. La construcción y consecuente operación de la operación estación de servicio de gasolina EL MANANTIAL en el predio denominado “EL LEÑO”,

ubicado en el Condominio Campestre el Chuscal, Vereda San Rafael, municipio de La Calera frente al embalse San Rafael, genera un peligro de daño irreversible al ambiente, del cual existe un principio de certeza científica. Así, es fundamental que se privilegien las determinantes ambientales de mayor jerarquía para respetar las zonas de reserva forestal y las zonas cercanas a fuentes hídricas, los nacimientos, las rondas de las quebradas y los ríos.

3.1.3. La responsabilidad de proteger el ambiente recae en las autoridades ambientales demandadas, teniendo éstas la obligación legal no solo de pronunciarse en forma posterior y selectiva sobre la gestión y resultados del manejo de los recursos de los bienes públicos, sino de advertir con criterio técnico preventivo el posible riesgo que se pueda presentar por conductas que afecten la integridad del patrimonio público, el medio ambiente y la salubridad pública.

3.1.4. En consecuencia solicitan que se acceda a las pretensiones de la acción popular interpuesta.

3.2. EMPRESA DE ACUEDUCTO Y ALCANTARILLA DE BOGOTÁ -EAAB S.A.

Intervino en los siguientes términos:

3.2.1. HECHOS RELEVANTES PARA EL PROCESO:

3.2.1.1. En el mes de diciembre de 1991 el entonces Presidente de la República mediante Resolución Ejecutiva No. 209 del 9 de diciembre de 1991 declaró la utilidad pública e interés social las zonas de terreno necesarias para la construcción de las obras del proyecto del Embalse San Rafael, ubicado en el municipio de La Calera, e identificó las correspondientes coordenadas y linderos, determinando que la Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá era la propietaria y por tanto facultada para decretar la expropiación de los bienes y derechos necesarios para el efecto.

3.2.1.2. El embalse de San Rafael es una estructura artificial construida con fines de almacenamiento, tratamiento y abastecimiento del agua en la ciudad de Bogotá, que comenzó a funcionar en el año de 1997 con una capacidad máxima de 75 millones de metros cúbicos. El agua de San Rafael es transportada a la planta de tratamiento Francisco Weisner localizada en el Río Teusacá.

3.2.1.3. El embalse tiene como fin asegurar el suministro adecuado de agua a la ciudad de Bogotá D.C. y a los municipios integrados a la red matriz desde el año 2000, ya que permite el almacenamiento de agua para programar las inspecciones y mantenimiento de los túneles que conforman el sistema Chingaza, y garantiza el suministro de agua ante posibles emergencias que se puedan presentar. El proyecto consta de una presa, un túnel de desviación, un dique auxiliar, una galería de drenaje y otra de acceso a la cámara de válvulas, estructuras de captación, de control y descarga de fondo, un rebosadero de emergencia, una galería de captación y una estación de bombeo hacia la planta Francisco Weisner con su respectiva tubería de impulsión.

3.2.1.4. En un comienzo la Resolución No. 755 del 1º de junio de 2012 expedida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, contemplaba que en virtud de lo señalado en el Acuerdo No. 30 de 1976 proferido por el extinto INDERENA, se declaró el Área de Reserva Forestal protectora – Productora, la Cuenca Alta del Río Bogotá, de la cual hacía parte el municipio de La Calera, incluido el Embalse San Rafael y su zona de manejo ambiental. La norma señalaba que en la zona de reserva forestal únicamente se podía construir una obra de bajo impacto ambiental como lo son las viviendas unifamiliares rurales.

3.2.1.5. Tal acto administrativo estuvo vigente hasta la expedición de la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en el cual de acuerdo con las coordenadas señaladas se realinderó la Cuenca Alta del Río Bogotá y en consecuencia fue excluido el predio denominado “El Leño”, localizado justamente al frente del embalse San Rafael dentro de la zona de reserva forestal, generando un peligro inminente

para los derechos colectivos al ambiente sano, la salubridad, y el acceso a los servicios públicos domiciliarios y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

3.2.1.6. El 2 de mayo de 2013 la señora María Liliana Pérez Rodríguez radicó bajo el radicado No. 13-077 ante la Secretaría de Planeación del Municipio de La Calera, solicitud de licencia de demolición de una vivienda y construcción de una estación de gasolina de 249m² en el predio con cédula de catastral 00000040299000 y matrícula inmobiliaria 50N-1139265 denominado “EL LEÑO”, ubicado en el Condominio Campestre El Chuscal, Vereda San Rafael, municipio de La Calera, localizado frente al embalse San Rafael.

3.2.1.7. El 26 de junio de 2013 la Secretaría de Planeación del municipio de La Calera, Cundinamarca, mediante la Resolución No. 124 otorgó la Licencia No. 116 en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para el predio denominado “El Leño”. No es comprensible el argumento bajo el cual fue concedida la licencia, si de acuerdo con la Resolución No. 755 de 2012 el predio hace parte de la reserva forestal de la Cuenca Alta del Río Bogotá que bajo ninguna circunstancia permitía la construcción de una estación de gasolina, que es una obra de mayor impacto ambiental.

3.2.1.8. En Oficio con Radicado No. 5338 del 6 de agosto de 2013, la EAAB S.A. – ESP, le manifestó al alcalde del municipio de la Calera su preocupación frente a la construcción de la estación de servicio de gasolina.

3.2.1.9. Durante las discusiones sugeridas frente a la evidente imposibilidad normativa de construcción de obras que no fueran viviendas unifamiliares en el predio “El Leño”, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expidió la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014, en el cual fueron excluidas de la zona de reserva forestal ciento diez mil ciento noventa (110.190) hectáreas que representaban un 44,94% de la reserva forestal contemplada inicialmente en la Resolución No. 755 de 2012, excluyendo entre estas el predio denominado “El Leño”.

3.2.1.10. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, CAR – CUNDINAMARC, expidió la Resolución No. 130 del 21 de mayo de 2014 en la cual decidió dar viabilidad ambiental a la compañía PROLUB S.A. para que llevara a cabo la estación de servicios “El Manantial”.

3.2.1.11. La EAAB S.A. – ESP mediante Memorando Interno 24100-2014-5396 expedido por la Gerencia Corporativa Ambiental, al analizar la guía ambiental presentada por PROLUB S.A. para la construcción de la Estación de Servicios “El Manantial”, determinó importantes inconsistencias como son la falta de señalamiento de mecanismos completos e idóneos de contingencia en el embalse San Rafael, que traería consecuencias desastrosas e irreparables para la salud y la integridad de los habitantes de la ciudad de Bogotá y su zona de influencia que son los consumidores del agua.

3.2.1.12. En el Memorando Interno No. 24100-2014-5936 de la Gerencia Corporativa Ambiental de la EAAB S.A. – ESP, se evidenció que en el proyecto se plantean acciones y estrategias enfocadas a derrames de pequeña magnitud, dejando de lado los planes y estrategias asociadas a derrames de gran escala que eventualmente pueden llegar al embalse San Rafael o la contaminación de los suelos de su cuenca aferente, amenaza que se incrementa sobre el ambiente y sobre los cuerpos de agua cercanos, debido al consecuente aumento de transporte y llegada de combustibles a la zona de localización del proyecto una vez entre en operación la EDS “El Manantial”. Además, no se evidenció la existencia de un área específica para el manejo de estos residuos.

3.2.1.13. El embalse San Rafael es una represa localizada en el municipio de La Calera a 12 km de Bogotá D.C. El proyecto se realizó con el fin de suministrar agua a gran parte del norte de la capital ya sus municipios cercanos como La Calera, Sopó y Guasca. Cuenta con una comunicación con otra represa cercana, con el fin de garantizar el continuo suministro de agua en caso de una emergencia. Tiene unas dimensiones de 59.6 m de altura y una longitud de 680.36 metros, con una capacidad de 71 millones de metros cúbicos, y alberga un área de 371 hectáreas. El embalse consta de un dique auxiliar localizado al

norte del embalse, y es una estructura con altura de 15.5m, longitud de 282 m, y un volumen de relleno de 80 milímetros cúbicos, y su función es la de cerrar una depresión topográfica en esa zona. El embalse es fundamental para la operación y prestación del servicio de acueducto para la ciudad de Bogotá, y varios municipios vecinos ,teniendo en cuenta que el sistema Chingaza del cual hace parte, surte el 70% de la demanda de agua.

3.2.1.14. Las obras de construcción de la estación de servicio de gasolina EL MANANTIAL continúan avanzando, y la sociedad PRODUCTORES DE LUBRICANTES S.A. – PROLUB S.A., licenciataria exclusiva de la multinacional GULF OIL INTERNATIONAL, sigue realizando la construcción argumentando que cuentan con la autorización de la Secretaría municipal de Planeación de La Calera, de la CAR y del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

3.2.1.15. En el mes de febrero de 2015 el municipio de Junín Cundinamarca, contiguo al municipio de La Calera, donde se encuentra ubicado el Embalse San Rafael, fue declarado una zona de riesgo geológico, en donde tuvieron que ser reubicadas varias familias habitantes de las veredas cercanas, por el movimiento de varias montañas debido a las fallas geológicas de la región. Una inminente falla geológica cerca de la EDS EL MANANTIAL es una razón más para determinar que en cualquier momento, teniendo en cuenta la imprevisibilidad de los movimientos sísmicos, la estación de servicios y su sistema subterráneo podrían colapsar, contaminando el recurso hídrico del embalse.

3.2.2. FUNDAMENTOS DE DERECHO:

3.2.2.1. La construcción de una estación de servicios justo al frente del embalse San Rafael, constituye un riesgo ambiental que amenaza totalmente con convertirse en un daño contingente, teniendo en cuenta que los planes de contingencia que eventualmente puedan alegar los demandados, no aseguran por sí mismo que este pueda funcionar con certeza, debido a que el embalse de San Rafael ubicado en el municipio de La Calera, se encuentra en una zona de riesgo geológico.

3.2.2.2. El agua en el embalse San Rafael puede ser contraminada en cualquier momento por los derrames o averías que se puedan presentar en la estación de gasolina “El Manantial”, que evidencia un daño contingente a los derechos colectivos. La cercana ubicación de la estación de servicios con el embalse determinan que el riesgo de contaminación de agua que sirve de sustento para abastecer a más del 70% de la población del Distrito de Bogotá y sus municipios aledaños es cada vez más inminente, puesto que si bien las estaciones de gasolina cuentan con planes de contingencia para evitar presuntamente este tipo de derrames, los planes se trasladan al escenario del caso fortuito, pero no establecen medidas respecto de hechos de fuerza mayor como los movimientos sísmicos.

3.2.2.3. La contaminación del agua con productos derivados de hidrocarburos puede afectar no solo el ecosistema con el cual ha tenido contacto, sino que conlleva a afectaciones frente a los seres vivos, especialmente los humanos que pueden llegar a consumir el agua potable, afectando su salud y vida.

3.2.2.4. La licencia de construcción otorgada a la compañía PROLUB S.A. por la Secretaría de Planeación del Municipio de La Calera, como el permiso ambiental otorgado por la CAR – CUNDINAMARCA, deben ser objeto de revocatoria por violar el derecho colectivo al medio ambiente y por la vulneración al patrimonio público del agua, a la luz de la procedencia de la acción popular para estos efectos.

3.2.2.5. La aplicación del principio de precaución para evitar un daño irremediable al Embalse de San Rafael, que podría ser denominado eventualmente como “pasivo ambiental”, es perfectamente procedente en el marco de la presente acción constitucional, antes que se ocasione el daño y el deber de reparación. No existe otra acción para lograr la protección de la naturaleza y su equilibrio ecológico, de los derechos colectivos a la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad pública y los derechos de los consumidores y usuarios.

3.2.2.6. A los demandados les asiste legitimación en la causa por pasiva, por cuanto:

i) El municipio de La Calera – Cundinamarca, Alcaldía municipal de La Calera a través de la Secretaría de Planeación expidió la licencia de construcción en el mes de junio de 2013 por el entonces Secretario de Planeación, pese a que la zona se encontraba afectada ambientalmente, al ser declarada reserva forestal.

ii) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución 755 de 2012 donde se encontraba el predio El Leño afectado ambientalmente, por estar ubicado en una zona de reserva forestal al hacer parte de la cuenca alta del río Bogotá. No obstante, justo después que la compañía PROLUB S.A. solicitara un permiso para construir la estación de servicios “EL MANANTIAL”, se expidió por parte del Ministerio la Resolución No. 138 del 13 de enero de 2014 por la cual se decidió levantar la afectación del predio.

iii) La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca levantó la suspensión de la construcción de la ESD en el predio “El Leño”, sin hacer ningún estudio como lo exige la Ley 99 de 1993.

4. ACTUACIÓN PROCESAL

4.1. Previo reparto, en auto del 9 de marzo de 2015 se inadmitió la demanda, decisión contra la cual la parte actora interpuso recurso de reposición, siendo decidido en auto del 27 de abril de 2015 resolviendo reponer la decisión.

4.2. En el mismo auto se admitió la demanda interpuesta por los actores populares en contra de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR CUNDINAMARCA y la sociedad PROLUB COMBUSTIBLES Y LUBRICANTES S.A. Se dispuso su notificación y se les corrió traslado para contestar la demanda. Se notificó de la decisión al Agente del Ministerio Público delegado ante esta Corporación y al Defensor del Pueblo. Se ordenó informar a los miembros de la comunidad de la existencia del proceso.

4.3. En escrito con radicado del 22 de mayo de 2015, la parte actora allegó constancia de aviso judicial publicado en el periódico el Espectador los días 17 de mayo y lunes 18 de mayo del mismo año, dando cumplimiento a lo dispuesto en el auto admisorio de la demanda.

4.4. La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, la Nación – Ministerio de Minas y Energía, la sociedad PROLUB S.A. y el municipio de La Calera contestaron la demanda en término.

4.5. En auto del 9 de julio de 2015 se reconocieron como coadyuvantes a Luisa Fernanda Camacho Vives, Herminia Cristancho Cristancho, Jorge Osias Guevara Moreno y Jorge Abel Venegas Beltrán. En la misma decisión se fijó como fecha para la audiencia especial de pacto de cumplimiento el 11 de agosto de 2015.

4.6. SOBRE EL PROCESO NO. 2015-01904

4.6.1. El 25 de septiembre de 2015 la Empresa de Acueducto, Alcantarillado y Aseo de Bogotá E.S.P. interpuso demanda en el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, en contra de la CAR CUNDINAMARCA, el municipio de La Calera, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Compañía PROLUB S.A.

4.6.2. En auto del 17 de noviembre de 2015 se inadmitió la demanda, decisión contra la cual la parte actora interpuso recurso de reposición.

4.6.3. En auto del 16 de febrero de 2016 se advirtió que el objeto del medio de control coincide con el que se debate en el proceso con el Radicado No. 25000-23-41-000-2015-00556-00, motivo por el cual se resolvió no reponer el auto recurrido y disponer la acumulación de los procesos por la configuración del agotamiento de jurisdicción por existir la misma causa. Se tuvo como coadyuvante a la EAAB S.A. – ESP.

4.7. El 11 de agosto de 2015 se llevó a cabo la audiencia de pacto de cumplimiento, con la asistencia de un representante por los actores populares, la apoderada de la CAR Cundinamarca, la apoderada de la Nación – Ministerio de Minas y Energía, el apoderado de PROLUB S.A., el representante legal de PROLUB S.A., la apoderada del municipio de La Calera y el Procurador Judicial 134 para asuntos administrativos. Toda vez que no se logró ninguna fórmula de pacto de cumplimiento se declaró fallida la diligencia.

4.8. En auto del 17 de febrero de 2016 se abrió el proceso a pruebas, en el que se dispuso:

i) Tener como pruebas los documentos allegados por los demandantes, por las demandadas y por la parte coadyuvante.

ii) Se negó la inspección judicial solicitada por PROLUB S.A. y en su lugar se decretó un dictamen pericial, designando para el efecto al ingeniero sanitario y especialista en saneamiento ambiental Omar Díaz Sandoval.

iii) Se decretó como prueba de oficio, el requerimiento al Concejo Municipal de la Calera para que allegue al proceso el Acuerdo Municipal No. 011 del 27 de agosto de 2010 “por el cual se ajusta el plan de ordenamiento territorial del municipio de La Calera, adoptado mediante el Acuerdo No. 043 de 1999”.

4.9. En auto del 16 de enero de 2017 se relevó al señor Omar Díaz Sandoval como perito y se designó al señor Joaquín Sarmiento Hernández.

4.10. En auto del 13 de marzo de 2019 se dispuso desistir de la prueba pericial decretada de oficio en auto del 17 de febrero de 2016, consistente en el dictamen pericial. En la misma providencia se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión.

4.11. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Dentro del término de traslado se allegaron en al proceso los siguientes escritos de alegatos de conclusión:

4.11.1. EAAB S.A. ESP (COADYUVANTE): reiteró los argumentos del escrito de coadyuvancia.

4.11.2. ACTORES POPULARES:

i) En el Plan de Contingencia y Control de Derrames de la EDS EL MANANTIAL se encuentra que existen amenazas de vertimiento de combustibles a cuerpos de agua cercanos y filtración en aguas subterráneas, siendo su ocurrencia calificada como probable. La sociedad demandada en su escrito de contestación no refutó este punto.

ii) En el Concepto Técnico Hidrológico dado por el ingeniero Germán Monsalve Sáenz, se demuestra que existen cuerpos de agua cercanos a la EDS, puesto que afirmó la edificación interceptó y cortó dos corrientes de agua, y se observó un nacedero de agua (manantial) sobre el lado oriental de edificación. En el concepto se analizaron distintos componentes de la obra que presentan graves riesgos estructurales, como lo son los muros de contención. Así mismo se concluye que el hecho que el área de la bomba de gasolina sea aferente al embalse de San Rafael, pone en riesgo la calidad de este cuerpo de agua en caso de algún derrame de combustible.

iii) Como se aprecia en el Concepto con Radicado No. 25310-2014-972 de la EAAB S.A - ESP, si se vertieran hidrocarburos en el embalse se vería afectado el suministro de agua potable del 70% de la población bogotana y los municipios vecinos, ya que no sería posible la potabilización en la planta Francisco Weisner.

iv) En los demás aspectos se reiteraron los argumentos de la demanda.

4.11.3. CAR CUNDINAMARCA: los argumentos de los alegatos de conclusión están contenidos en el escrito de contestación de la demanda.

4.11.4. NACIÓN – MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA:

i) En el caso concreto no se acredita la existencias o certeza de peligro del daño, ni la existencia de una certeza científica que establezca que la operación de la estación del servicio recaerá en la vulneración al ambiente, toda vez que en las pruebas aportadas solo obran conceptos que no dan certeza de esa situación.

ii) En los demás aspectos reitera lo dicho en la contestación de la demanda.

4.12. CONCEPTO DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO: el Agente del Ministerio Público designado ante esta Corporación no conceptuó en el presente asunto.

4.13. ACTUACIÓN PROCESAL RESPECTO A LA MEDIDA CAUTELAR PROPUESTA

4.13.1. En auto del 27 de abril de 2015 se corrió traslado a las partes de la solicitud de medida cautelar formulada por los actores populares.

4.13.2. En auto del 11 de junio de 2015 se negó la medida cautelar propuesta.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA

Es competente la Sección Primera de esta Corporación para proferir sentencia de primera instancia en virtud de lo preceptuado en el numeral 16 del artículo 152 del C.P.A.C.A., y acogiendo lo decidido por la Sala Plena de la Corporación en providencia del 14 de septiembre de 2010.

2. PROBLEMA JURÍDICO A RESOLVER

Corresponde a la Sala determinar si las autoridades y sociedad demandadas están vulnerando y amenazando los derechos colectivos a: i) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; ii) La seguridad y salubridad públicas; y iii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

3. MARCO LEGAL Y JURISPRUDENCIAL QUE FUNDAMENTA LA SENTENCIA

3.1. NATURALEZA DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

El artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, consagra la entonces denominada acción popular como un mecanismo para la protección de los derechos e intereses colectivos, que se ejerce por cualquier persona para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre aquellos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

La acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar esta clase de intereses o derechos que se encuentran definidos como colectivos en la Constitución Política, en las leyes ordinarias y en los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia; y pueden ser ejercidas por cualquier persona, natural o jurídica, pública o privada, o también por las autoridades, organismos y entidades señalados en el artículo 12 de la Ley 472 de 1998.

A raíz de la entrada en vigencia de la Ley 1437 de 2011, la acción popular pasó a denominarse medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos (artículo 144), recogiendo la definición del artículo 88 de la Ley 472 de 1998, y precisando que cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulneradora sea un acto administrativo o un contrato, lo cual no faculta al Juez constitucional

para anular el acto o el contrato, pero sí para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos que se deriven los mismos.

3.2. MARCO LEGAL DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS INVOCADOS EN LA DEMANDA

3.2.1. GOCE DE UN AMBIENTE SANO

3.2.1.1. El ambiente es reconocido como derecho colectivo en los términos del artículo 88 de la Constitución Política. Así mismo, el Decreto 2811 de 1974 *“por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”* prevé en su artículo 7º que toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano.

3.2.1.2. El literal a) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998 define como derecho e interés colectivo el *“goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias”*.

3.2.1.3. El ambiente, como patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, se encuentra definido en Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente en sus artículos 1º y 2º así:

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

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

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

1o. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la

máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional.

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

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

3.2.1.4. Con fundamento en lo anterior, es deber del Estado y los particulares participar en la preservación y manejo del ambiente, el cual es patrimonio común de utilidad pública e interés social, al igual que los recursos naturales renovables. Por tanto, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente tiene por objeto: a) lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de éstos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional; prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos; y c) regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la Administración Pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente.

3.2.1.5. Según el artículo 8º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, se consideran como factores que deterioran el ambiente, entre otros, los siguientes:

“ARTICULO 8o. Se consideran factores que deterioran el ambiente, entre otros:

a). La contaminación del aire, de las aguas, del suelo y de los demás recursos naturales renovables.

Se entiende por contaminación la alteración del ambiente con sustancias o formas de energía puestas en él, por actividad humana o de la naturaleza, en cantidades, concentraciones o niveles capaces de

interferir el bienestar y la salud de las personas, atentarse contra la flora y la fauna, degradar la calidad del ambiente de los recursos de la nación o de los particulares.

Se entiende por contaminante cualquier elemento, combinación de elementos, o forma de energía que actual o potencialmente pueda producir alteración ambiental de las precedentemente descritas. La contaminación puede ser física, química o biológica;

- b). La degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras.*
- c). Las alteraciones nocivas de la topografía.*
- d). Las alteraciones nocivas del flujo natural de las aguas;*
- e). La sedimentación en los cursos y depósitos de agua;*
- f). Los cambios nocivos el lecho de las aguas.*
- g). La extinción o disminución cuantitativa o cualitativa de especies animales o vegetales o de recursos genéticos;*
- h). La introducción y propagación de enfermedades y de plagas;*
- i). La introducción, utilización y transporte de especies animales o vegetales dañinas o de productos de sustancias peligrosas;*
- j). La alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales;*
- k). La disminución o extinción de fuentes naturales de energía primaria;*
- l). La acumulación o disposición inadecuada de residuos, basuras, desechos y desperdicios;*
- m). El ruido nocivo;*
- n). El uso inadecuado de sustancias peligrosas;*
- o). La eutricación, es decir, el crecimiento excesivo y anormal de la flora en lagos y lagunas.*
- p). La concentración de población humana urbana o rural en condiciones habitacionales que atenten contra el bienestar y la salud”.*

3.2.1.6. Respecto al aludido derecho colectivo, el H. Consejo de Estado consideró:

“La ubicación del medio ambiente en esa categoría, resulta particularmente importante, “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la

humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]

(...)

Estos mandatos constitucionales deben ser comprendidos como parte de los desarrollos jurídicos internacionales y regionales que se venían dilucidando tiempo atrás, entre los cuales se encuentran: (i) la Declaración de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano (adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972); (ii) la Carta Mundial de la Naturaleza de las Naciones Unidas de 1982; (iii) el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, adoptado en 1987; (iv) la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo de las Naciones Unidas de 1992; (v) la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1992; (vi) el Protocolo de Kyoto de las Naciones Unidas a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático de 1997; (vii) la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas de 2000; y (viii) el Acuerdo de Copenhague de 2009.

Los anteriores instrumentos exponen el interés universal por la protección de un medio ambiente sano, consagran y desarrollan los principios, objetivos, herramientas e instituciones de gestión ambiental y los principales compromisos que deben ser tenidos en cuenta por los Estados para lograr el fin propuesto de garantizar la diversidad e integridad de los ecosistemas, la protección del medio ambiente y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.

(...)

“A partir de los citados mandatos, la jurisprudencia ha entendido y desarrollado que la noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y los recursos naturales como el suelo, el agua, la atmósfera, la flora, la fauna, etc., los cuales pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, de suerte que se satisfagan las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

Es así como, recientemente, la Sección Primera del Consejo de Estado hizo alusión al contenido de este derecho, en el sentido de resaltar el carácter ecológico de la Constitución de 1991; así como la obligación del Estado y de los particulares de proteger la diversidad e integridad del ambiente, y de prevenir y controlar los factores de deterioro de este. Al respecto, la sentencia de 8 de junio de 2017 (rad. 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP), señaló lo siguiente:

“[...] Para la jurisprudencia constitucional, el ámbito constitucionalmente protegido del ambiente sano se refiere a “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”

51. *En este sentido, el ambiente sano es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. Por ello, “la protección de estos aspectos ambientales consagrados en la Constitución, se realiza en estricto sensu mediante el mecanismo de las acciones populares, en virtud del artículo 88 de la Carta, que al haber sido estructuradas en la ley 472 de 1998, son la vía judicial acertada para proteger los derechos colectivos relacionados con el espacio público, la seguridad, la salubridad y el medio ambiente”.*

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

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

En el mismo sentido, esta Sección ha considerado, en cuanto al derecho al goce de un ambiente sano, lo siguiente:

“[...] La Carta Política en su artículo 79, reconoce el derecho 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 natura [...]”.

En ese orden de ideas, la Sección Primera del Consejo de Estado ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de:

“[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero,

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

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

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

De lo anterior se advierte que la defensa del medio ambiente constituye un objetivo primordial dentro del Estado Social de Derecho, ya que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. En efecto, todos los habitantes del territorio nacional tienen derecho a gozar de un ambiente sano, lo que genera, por un lado, el deber de velar por su conservación, y por el otro, el derecho de participar en las decisiones que puedan afectarlo. Igualmente, al Estado se le imponen cargas para lograr su protección, como lo son prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas al ambiente y exigir la reparación de los daños causados”¹.

3.2.1.7. De la jurisprudencia del H. Consejo de Estado, la Sala destaca lo siguiente:

i) La noción de medio ambiente comprende los elementos biofísicos y los recursos naturales que pueden ser objeto de aprovechamiento por parte del ser humano, siempre que se haga de manera eficiente, es decir, teniendo en cuenta el criterio de aprovechamiento sostenible de los recursos, garantizando las necesidades de las generaciones presentes sin

¹ SERRATO VALDÉS, Roberto Augusto (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 4 de octubre de 2018. Radicación número: 05001-23-33-000-2016-00713-01(AP).

comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.

ii) La protección constitucional al ambiente sano se refiere a los 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.

iii) El derecho al ambiente comprende las siguientes dimensiones: a) es un derecho fundamental, por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud; b) es un derecho-deber, pues todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, tienen la obligación correlativa de protegerlo; c) es de objetivo social, puesto que busca la conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de las generaciones presentes y futuras; d) es deber del Estado, en materia de la conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar; y e) es un derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 Superior.

iv) El medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, es el mecanismo procedente para garantizar la protección del ambiente, no solo por estar previsto Enel capítulo 3º del Título II de la Constitución, sino por cuanto su contenido no puede ser asignado a ninguna persona en particular.

v) La protección del ambiente ha adquirido un carácter objeto social al estar relacionado con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras. Por tanto, su protección es entendida como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

vi) La defensa del medio ambiente es un objetivo primordial del Estado Social de Derecho, puesto que constituye el contexto vital del ser humano, indispensable para la supervivencia de las generaciones presentes y futuras.

3.2.2. EL DERECHO COLECTIVO A LA SALUBRIDAD PÚBLICA

3.2.2.1. La seguridad y la salubridad públicas como derechos colectivos se encuentran previstos en el artículo 88 Constitucional y desarrollados en el literal g) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998.

3.2.2.2. El H. Consejo de Estado define el derecho colectivo a la salubridad pública así:

“De acuerdo con lo previsto por el artículo 88 de la Constitución las acciones populares tienen por objeto la protección de derechos colectivos como, entre otros, la seguridad y salubridad públicas. Este enunciado, desarrollado cabalmente por el artículo 4º de la Ley 472 de 1998, que en su literal g) consagra a estos dos bienes como elementos esenciales de un derecho colectivo susceptible del amparo que ofrece este mecanismo procesal, se armoniza plenamente con lo dispuesto por el artículo 49 Superior respecto al saneamiento ambiental y la atención de la salud como servicios públicos a cargo del Estado, cuya prestación debe garantizarse a toda persona. De lo que se trata es de prevenir y corregir las circunstancias que puedan afectar o incidir negativamente sobre dos bienes jurídicos indispensables para garantizar la realización de valores constitucionales como la vida, la convivencia, la justicia, la igualdad y la paz (Preámbulo); así como para el logro de objetivos como la promoción de la prosperidad general, la garantía de la convivencia pacífica y de derechos constitucionales como la vida, la integridad personal, la salud o de las libertades individuales, lo mismo que para facilitar la participación de las personas en los distintos ámbitos de la vida colectiva (artículo 2º CP).

La importancia del cuidado de la salud de las personas y de una adecuada gestión de su entorno, en tanto que aspectos esenciales para la efectividad del derecho a la vida y de otros postulados cardinales del Estado social de derecho como la dignidad humana o la libertad, se evidencia en lo previsto por el artículo 366 de la Carta, que además de señalar el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida como fines sociales del Estado, define como objetivo fundamental de su actividad la solución de necesidades básicas insatisfechas en materia de salud, educación, saneamiento ambiental y agua potable. Su carácter primordial se plasma también en el artículo 49 Constitucional, que encomienda al Estado la responsabilidad de asegurar a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y

recuperación de la salud, al tiempo que impone a todos el deber de “procurar el cuidado integral de su salud y de su comunidad”. Reflejo de esta última previsión es lo dispuesto por el numeral 2º del artículo 95 de la Ley Fundamental, que erige en deber ciudadano, expresión del principio de solidaridad, responder con acciones humanitarias “ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas”. Finalmente, debe también resaltarse el hecho que el artículo 78 de la Constitución haga reconocimiento expreso de la responsabilidad que deben afrontar los productores de bienes y servicios que, entre otras, atenten contra la salud y la seguridad de los consumidores o usuarios; la cual, por virtud de lo previsto en la parte final del artículo 88, podrá ser objetiva y iii) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente.

La trascendencia social de los conceptos de seguridad y salubridad pública y del derecho colectivo que fundamentan ha llevado a esta Sala de Decisión a sostener que:

“(…) constituyen las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. Su contenido general implica, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas y, en el caso de la salubridad, la garantía de la salud de los ciudadanos. Estos derechos colectivos están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria.”

Por ende, dada la amplitud de su radio de acción, como ha sido subrayado por esta Corporación, los derechos colectivos a la seguridad y salubridad públicas “se pueden garantizar desde una perspectiva de abstención (negativa o de impedir una conducta) o de promoción (activa o de realización de un comportamiento) en aras de asegurar las condiciones esenciales de salud pública y de tranquilidad que permitan la vida en comunidad y, por consiguiente, faciliten la convivencia pacífica entre los miembros de la sociedad”. En consecuencia, es claro para la Sala que su vulneración también puede desprenderse tanto de una actitud activa (actuaciones, reglamentos, contratos, etc.), como pasiva (omisión administrativa) de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva”².

3.2.2.3. De la sentencia citada se destaca lo siguiente:

i) La seguridad y salubridad públicas como derechos colectivos son concordantes con el artículo 49 de la Constitución en lo relacionado con el

² VARGAS AYALA, Guillermo (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 15 de mayo de 2014. Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00609-01(AP).

saneamiento ambiental y la atención de la salud como servicios públicos a cargo del Estado. El referido artículo dispone:

“ARTICULO 49. <Artículo modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 2 de 2009. El nuevo texto es el siguiente:> La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

Corresponde al Estado organizar, dirigir y reglamentar la prestación de servicios de salud a los habitantes y de saneamiento ambiental conforme a los principios de eficiencia, universalidad y solidaridad. También, establecer las políticas para la prestación de servicios de salud por entidades privadas, y ejercer su vigilancia y control. Así mismo, establecer las competencias de la Nación, las entidades territoriales y los particulares y determinar los aportes a su cargo en los términos y condiciones señalados en la ley.

Los servicios de salud se organizarán en forma descentralizada, por niveles de atención y con participación de la comunidad.

La ley señalará los términos en los cuales la atención básica para todos los habitantes será gratuita y obligatoria”.

ii) Tales derechos colectivos tienen por objeto la salvaguarda de los objetivos como la promoción de la prosperidad general, la garantía de la convivencia pacífica y derechos constitucionales como la vida, la integridad personal, la salud o de las libertades individuales, así como también para la participación de las personas en los distintos hábitos de la vida colectiva.

iii) Constituyen obligaciones del Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad.

iv) Están ligados al control y manejo de las situaciones de índole sanitario para evitar en el interior como en el exterior de un establecimiento o que en determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o almacenen el estado de sanidad comunitaria.

v) Se pueden garantizar desde perspectivas: a) de abstención, negativa o para impedir una conducta; b) de promoción, activa o de realización de un comportamiento. La vulneración se desprende tanto de una actitud activa

como pasiva de parte de las autoridades responsables de su guarda y realización efectiva.

3.2.3. DEL DERECHO A LA SEGURIDAD Y PREVENCIÓN DE DESASTRES PREVISIBLES TÉCNICAMENTE

3.2.3.1. Este derecho colectivo, previsto en el literal l) de la Ley 472 de 1998 en su alcance ha sido precisado por el H. Consejo de Estado así:

“La Ley 472 de 1998 contempla a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente como patrimonio común y público, y como derecho colectivo que debe ser protegido cuando sea amenazado, vulnerado o agraviado. 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 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 referido derecho colectivo es, eminentemente preventivo, pues busca garantizar la protección de todos los habitantes, adoptando medidas como el desalojo, la reubicación, ayudas en dinero o en especie requeridas, ante la inminencia o posibilidad de un fenómeno desestabilizador”³.

3.2.3.2. De la sentencia referida se deduce que el derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente tiene un carácter eminentemente preventivo, garantizando la protección de los habitantes ante los daños 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, requiriendo así la atención de los organismos del Estado y de las entidades de carácter humanitario y servicio social.

³ MENDOZA MARTELO, Gabriel Eduardo (C.P.) (Dr.), Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, H. Consejo de Estado. Radicación número: 50001-23-31-000-2002-09216-01(AP). Bogotá D.C., 11 de diciembre de 2006.

3.3. LAS FACULTADES DEL JUEZ CONSTITUCIONAL EN SEDE DEL MEDIO DE CONTROL DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS RESPECTO DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

3.3.1. El artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 dispone:

“ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS. Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos”.

3.3.2. De conformidad con lo anterior, la vulneración de los derechos e intereses colectivos cuando provenga de la actividad de una entidad pública, puede demandarse su protección inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, estando facultado el juez constitucional para adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos, sin que esté facultado para anular el acto o el contrato.

3.3.3. El H. Consejo de Estado en su Sala Plena precisó las medidas que puede adoptar el Juez constitucional, en tratándose de la vulneración de los derechos e intereses colectivos derivados de los contratos o actos administrativos, indicando:

“51. Así las cosas, si el juez de la acción popular encuentra que el acto administrativo vulnera derechos e intereses colectivos, podrá adoptar todas las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos (salvo la anulación del acto o contrato).

A guisa de ejemplo (sic), el juez podría adoptar las siguientes medidas: (i) La inaplicación total o parcial con efectos interpartes -artículo 148 de la Ley 1437; (ii) interpretación condicionada del acto administrativo; (iii) la suspensión de los efectos -eficacia sin que ello obligue al juez ordinario a declarar la nulidad del mismo, puesto que el ámbito de análisis es diferente.

52. En este caso, pese a que desde la órbita del juez ordinario el acto sea considerado conforme al ordenamiento jurídico, podría suceder que el juez de la acción popular ordene la inaplicación, interpretación condicionada o suspensión de los efectos de aquel, total o parcialmente, mientras se supera la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos cuyo amparo se invoca.

53. Ambas decisiones lejos de ser contradictorias, son complementarias, porque cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes: el uno en sede de legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el segundo en sede de protección de intereses y derechos colectivos.

54. En consecuencia, la potestad de declarar la nulidad de un acto administrativo mediante la acción popular, aunque cumple con la naturaleza preventiva y restitutoria de este medio de protección, no es el único y más adecuado medio para ello, en aras de la armonía del sistema jurídico y la garantía del principio de seguridad jurídica. Lo anterior, porque el juez puede adoptar medidas diferentes que eviten irrumpir en las atribuciones del juez ordinario y en las consecuencias propias de otras acciones, lo que garantiza:

i) El derecho fundamental de acceso a la administración de justicia (en ambas esferas, ordinaria y constitucional).

ii) La primacía de los derechos e intereses colectivos en tanto que se pueden proteger con otras órdenes por parte del juez popular.

iii) La efectividad y garantía a otros medios de acción de carácter ordinario con contenido general, o subjetivo y particular.

55. Así las cosas, en criterio de la Sala Plena del Consejo de Estado las funciones del juez de la acción popular son diferentes a las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto para resolver si el acto administrativo adolece de alguna causal de nulidad. Como lo refirió la Corte Constitucional en Sentencia C-644 de 2011, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quién debía proferir un acto o cómo debía emitir el acto, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, cuya fórmula no consiste precisamente en su anulación⁴.

3.3.4. Conforme a lo anterior, si la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos se deriva de un contrato o acto administrativo, el Juez

⁴ HERNÁNDEZ GÓMEZ, William (C.P.) (Dr.). H. Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 13 de febrero de 2018. Radicación número: 25000-23-15-000-2002-02704-01(SU).

popular puede: a) inaplicar total o parcial los efectos inter-partes del acto; b) declarar la interpretación condicionada del acto administrativo; c) suspender los efectos-eficacia del acto.

3.3.5. En todo caso el juez ordinario no está obligado a declarar la nulidad del acto o contrato cuyos efectos han sido suspendidos, o ha sido inaplicado o interpretado de forma condicionada. Cada juez actúa bajo una órbita, óptica, reglas y principios diferentes, el Juez ordinario en sede de la legalidad abstracta o subjetiva, mientras que el Juez Constitucional en sede de la protección de los intereses y derechos colectivos.

3.3.6. En ese orden, siguiendo con el criterio de la Sala Plena del H. Consejo de Estado en sede de unificación jurisprudencial, el Juez popular antes de dedicarse a determinar quien debía proferir un acto o cómo debía emitirlo, debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto, sin que ello corresponda precisamente a su anulación.

3.4. DEL PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN

3.4.1. En el ámbito internacional, la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en su principio 15 prevé:

“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”.

3.4.2. Por su parte, en el ordenamiento jurídico nacional, la Ley 99 de 1993 en su artículo 1º, numeral 6º, consagra el principio de precaución en los siguientes términos:

*“Artículo 1º.- Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales:
(...)*

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”.

3.4.3. Conforme a lo anterior, es deber del Estado y de los particulares la aplicación del principio de precaución que consiste en que 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.

3.4.4. A criterio del H. Consejo de Estado, el principio de precaución se define en los siguientes términos:

“El principio de precaución se caracteriza por ser aplicado en un contexto de incertidumbre científica, de forma tal que se trata de la asunción de decisiones administrativas o judiciales en contextos en los que existe duda sobre la concreción del riesgo. Se trata de eventos en los que, de los diferentes análisis y estudios provenientes de la ciencia, se establece que existen indicios serios que pueden conducir a la concreción de un daño para el medio ambiente o para la salud humana.

Por el contrario, cuando existe certeza sobre la materialización de un riesgo, este principio no puede aplicarse y da paso al principio de prevención.

El marco de actuación se restringe a aquellas actividades que conllevan la implementación de nuevas tecnologías o que se caracterizan por ser escenario de rápidos cambios científicos. Este es el motivo por el cual los sectores que tradicionalmente han admitido el principio son el medio ambiente, el sanitario y el alimenticio.

Los elementos que caracterizan el principio de precaución, como instrumento jurídico de derecho administrativo para evitar la concreción de daños son los que se sintetizan a continuación:

i) La identificación de riesgos potenciales, respecto de los cuales no se tiene certeza acerca de si se materializarán en un corto, mediano o largo plazo.

La Declaración de Wingspread sobre el principio de precaución (Wingspread-Wisconsin, 1998), adoptada en reunión de científicos, filósofos, juristas, ambientalistas de las ONG de Estados Unidos y Canadá, establece: “cuando una actividad hace surgir amenazas de daño para el medio ambiente o la salud humana, se deben tomar medidas de

precaución incluso si no se han establecido de manera científica plena algunas relaciones de causa-efecto”.

i) Al margen de que se trate de un riesgo potencial, lo que sí debe tenerse presente es que los daños que puedan llegar a derivarse sean graves, anormales e irreversibles.

Así lo ha sostenido la Corte Constitucional, al señalar que el principio de precaución puede ser empleado para proteger el derecho a la salud[24]:

En su Observación General No. 14 el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales desarrolló el contenido del derecho a la salud, y a grandes rasgos señaló que se trata de un derecho inclusivo que no sólo abarca la atención de salud oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud, como son el acceso al agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, el suministro adecuado de alimentos sanos, una nutrición adecuada, una vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y el medio ambiente, entre otros.

iii) Frente a un escenario de incertidumbre, la administración debe optar, en ejercicio de su facultad discrecional, entre suspender la actividad científica o tecnológica o, en aquellos casos en los que aún esta no se ha implementado, negar la autorización administrativa.

iv) No es indispensable que todas las evidencias científicas se hayan recaudado, es suficiente con la existencia de indicios serios.

v) El principio de precaución tiene la virtualidad de invertir la carga de la prueba. Así las cosas, le corresponderá a la persona, sujeto o entidad gubernamental, que pretende desarrollar la actividad que tiene asociados potenciales riesgos o peligros para el medio ambiente o la salud pública, demostrar que aquellos son ciertos y determinados, motivo por el cual son mitigables o controlables.

vi) Se trata de una herramienta que es diferenciable de la clásica función de policía administrativa, pues la incertidumbre es el contexto en el que se aplica.

En relación con la falta de certeza científica absoluta, en la que se mueve el principio de precaución, la Corte Constitucional ha precisado:

Resulta importante lo manifestado en este principio al referirse que la falta de certeza científica absoluta no podrá ser justificación para postergar la adopción de medidas eficaces, de lo cual esta Corte ha manifestado en sentencia C-293 de 2002:

‘(...) una autoridad ambiental puede proceder “a la suspensión de la obra o actividad que desarrolla el particular, mediante el acto administrativo motivado, si de tal actividad se deriva daño o peligro para los recursos naturales o la salud humana, así no exista la certeza científica absoluta’.

Incluso las actividades pueden ser suspendidas en aplicación del principio de precaución, aun cuando los daños no se encuentren en etapa de consumación, sino en una fase previa, esto es, cuando existe un

riesgo para la salud humana o el medio ambiente. En tales circunstancias se deben tomar las medidas de precaución que resulten necesarias, así el nexo causal no haya sido establecido científicamente en su totalidad.

Así mismo lo manifestó esta Corporación en una decisión de constitucionalidad sobre el artículo 1°, numeral 6°, de la Ley 99 de 1993 que recoge el principio de precaución; en materia ambiental determinó en sentencia C-339 de 2002:

‘(...) en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias’.

El fin de la aplicación de este principio es actuar sin que se encuentre la prueba absoluta de causa a efecto, a fin de evitar que la generación de daños potenciales tendría consecuencias irreversibles para el ambiente o la salud, todo esto originado por una sustancia o actividad.

La Comisión Europea realizó un informe sobre el principio de precaución, en el que se establece que: ‘... en la práctica, su ámbito de aplicación es mucho más vasto, y especialmente cuando la evaluación científica preliminar objetiva indica que hay motivos razonables para temer que los efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal puedan ser incompatibles con el alto nivel de protección elegido para la Comunidad’.

Este principio debe ser materializado con cautela frente a situaciones en las que no es posible evaluar el riesgo exacto, porque el estado de la técnica no lo permite. Con base en este principio, las autoridades prohibirán actividades o sustancias que pueden llegar a ser lesivos, pero que no se sabe a ciencia cierta el peligro.

(...)

En suma, el redimensionamiento de los principios rectores con el paso del tiempo han fortalecido su aplicación en casos de conflictos entre principios y derechos, en donde los criterios del in dubio pro ambiente o in dubio pro natura, deben ser la fuente para que la autoridad propenda por la interpretación más beneficiosa para la garantía de un ambiente sano, y esto debe ser así en razón de que se deben tomar medidas más drásticas y serias para que el vertiginoso avance en el deterioro ambiental del planeta no tome más fuerza.

Ahora bien, los posibles o potenciales riesgos de la actividad no pueden provenir de meras conjeturas o inferencias. Es requisito necesario para la aplicación del principio de precaución que existan medios de convicción que le den la certeza a la administración o al juez, de los riesgos o peligros latentes. En otros términos, el principio de precaución se mueve en la incertidumbre, pero debe partir de una base cierta y probada, esto es, la existencia de cuestionamientos respecto de las consecuencias para la salud o el medio ambiente de la actividad económica objeto de análisis.

Por consiguiente, los soportes científicos o datos deben hacer notables los posibles riesgos potenciales, para ser evaluados los indicios y con base en ello tomar las medidas necesarias, partiendo de la base de que el estado de la técnica no va a permitir cuantificar con exactitud la magnitud del daño potencial⁵.

3.4.5. De la jurisprudencia del H. Consejo de Estado se puede destacar lo siguiente con relación al principio de precaución:

i) Se aplica en un contexto de incertidumbre científica, en el que existe duda sobre la concreción del riesgo. Así mismo se trata del caso en que existen indicios serios que pueden conducir a la concreción de un daño para el ambiente o la salud humana.

ii) El principio de precaución tiene como elementos: a) la identificación de riesgos potenciales, respecto de los cuales no se tiene certeza sobre si se materializarán en un corto, mediano o largo plazo; b) los daños que puedan llegar a derivarse del riesgo pueden ser graves, anormales e irreversibles; c) ante la incertidumbre la administración debe optar en ejercicio de su facultad discrecional entre suspender la actividad científica o tecnológica, o negar la autorización administrativa de ser el caso; d) no es indispensable que todas las evidencias científicas se hayan recaudado, es suficiente con la existencia de indicios serios; e) se invierte la carga de la prueba, puesto que le corresponde a la persona, sujeto o entidad gubernamental que pretende desarrollar la actividad, demostrar que los riesgos son ciertos y determinados, motivo por el cual son mitigables o controlables.

iii) El fin de la aplicación del principio de precaución es actuar sin que se encuentre la prueba absoluta de causa a efecto, a fin de evitar que la generación de daños potenciales tenga consecuencias irreversibles para el ambiente o la salud, originado por una sustancia o actividad.

3.5. EL PRINCIPIO DE PREVENCIÓN

3.5.1. De la sentencia del H. Consejo de Estado⁶ citado en precedencia se tiene que mientras el principio de precaución se aplica en un contexto de

⁵ MARÍN, María Adriana (C.P.) (Dra.). H. Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera – Sala Plena. Sentencia del 17 de septiembre de 2019. Radicación número: 11001-03-26-000-2018-00140-00 (57819).

⁶ Ibid.

incertidumbre científica, el principio de prevención se caracteriza en que existe certeza sobre la materialización de un riesgo.

3.5.2. En cuanto al principio de prevención, el H. Consejo de Estado en la referida providencia considera:

“A contrario sensu, el principio de prevención tiene aplicación en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el medio ambiente. La precaución encuentra su fundamento normativo internacional en la Declaración de Estocolmo de 1972, la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982 y la Declaración de Río de 1992.

La prevención, como lo ha sostenido la jurisprudencia constitucional, tiene dos elementos claves: i) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental y ii) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños. Este se materializa en mecanismos jurídicos como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones.

En efecto, la Corte Constitucional en sentencia T-080 de 2015 determinó que el principio de prevención tiene por objetivo “que las acciones de los Estados se encarrilen a evitar o minimizar los daños ambientales, como un objetivo apreciable en sí mismo, con independencia de las repercusiones que puedan ocasionarse en los territorios de otras naciones. Requiere por ello de acciones y medidas -regulatorias, administrativas o de otro tipo- que se emprendan en una fase temprana, antes que el daño se produzca o se agrave”.

En otra oportunidad, la misma Corte se refirió a la utilidad del principio de prevención en los siguientes términos: “se ha producido, en nuestros días, una toma de consciencia de que no basta con reparar (modelo curativo) sino que se impone prevenir (modelo preventivo), y ello convierte al principio de prevención en uno de los grandes principios estructurales de este sector del derecho internacional público. La finalidad o el objeto último del principio de prevención es, por tanto, evitar que el daño pueda llegar a producirse, para lo cual se deben adoptar medidas preventivas”.

La Corte Internacional de Justicia, en relación con los principios de precaución y prevención, ha señalado: “La Corte es consciente de que, en el ámbito de la protección del medio ambiente, la vigilancia y la prevención son necesarias en razón del carácter a menudo irreversible de los daños al medio ambiente y de las limitaciones inherentes al propio mecanismo de reparación de este tipo de daño”.

En esa misma dirección, en la Opinión Consultiva n.º OC-23/17 del 15 de noviembre de 2017, proferida por solicitud de Colombia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos delimitó las obligaciones de los Estados en relación con el derecho a la protección al medio ambiente. Adicionalmente, estableció las condiciones que debe tener todo estudio de impacto ambiental en relación con una actividad que pueda tener

repercusiones negativas para el medio ambiente, así: i) debe adelantarse antes de que se realice la actividad; ii) debe ser hecho por entidades independientes bajo la supervisión del Estado; iii) debe comprender el impacto acumulado, es decir, el estudio tiene que reflejar las consecuencias o riesgos en cada etapa principal o accesoria de la actividad; iv) se debe garantizar la participación de todas las personas y comunidades interesadas; v) es necesario que garantice la tradición y la cultura de los pueblos indígenas o comunidades étnicas; vi) debe tener un contenido mínimo, en el que se debe determinar y precisar, mediante legislación o mediante el proceso de autorización del proyecto, el contenido específico que se requiere para el estudio de impacto ambiental, tomando en cuenta la naturaleza y magnitud del proyecto y la posibilidad de impacto que tendría en el medio ambiente; vii) debe reflejar un plan de contingencia y viii) debe contener un plan de mitigación en el caso de posibles daños ambientales.

En ese mismo documento, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación con el principio de precaución en materia ambiental, puntualizó:

180. Sin perjuicio de lo anterior, la obligación general de garantizar los derechos a la vida y a la integridad personal implica que los Estados deben actuar diligentemente para prevenir afectaciones a estos derechos (supra párr. 118). Asimismo, al interpretar la Convención como ha sido solicitado en este caso, debe siempre buscarse el “mejor ángulo” para la protección de la persona (supra párr. 41). Por tanto, esta Corte entiende que, los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, a efectos de la protección del derecho a la vida y a la integridad personal, en casos donde haya indicadores plausibles que una actividad podría acarrear daños graves e irreversibles al medio ambiente, aún en ausencia de certeza científica. Por tanto, los Estados deben actuar con la debida cautela para prevenir el posible daño. En efecto, en el contexto de la protección de los derechos a la vida y a la integridad personal, la Corte considera que los Estados deben actuar conforme al principio de precaución, por lo cual, aún en ausencia de certeza científica, deben adoptar las medidas que sean “eficaces” para prevenir un daño grave o irreversible.

Luego, los principios de precaución y prevención constituyen garantías y herramientas de indispensable aplicación para la salvaguarda efectiva del medio ambiente, la salud y la vida, no solo de las actuales generaciones, sino, principalmente, de las futuras”⁷.

3.5.3. De la sentencia se extraen las siguientes características sobre el principio de prevención:

i) Se aplica en aquellos casos en los cuales es posible identificar las consecuencias que una medida puede tener sobre el ambiente.

⁷ Ibid.

ii) Tiene como elementos claves: a) el conocimiento previo del riesgo de daño ambiental; b) la implementación anticipada de medidas para mitigar los daños.

iii) En el ámbito de la protección del ambiente la prevención es necesaria en razón del carácter a menudo irreversible de los daños al ambiente y de las limitaciones inherentes al mecanismo de reparación del daño.

3.6. Tal y como lo refirió el H. Consejo de Estado en la sentencia citada⁸, los principios de precaución y prevención son garantías y herramientas de indispensable aplicación para salvaguardar el ambiente, la salud y la vida, de las actuales generaciones y de las futuras.

3.7. MARCO LEGAL GENERAL DE LAS AREAS PROTERGIDAS

3.7.1. En lo que respecta al derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, el artículo 79 de la Constitución Política prevé:

“ARTICULO 79. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”.

3.7.2. Así, en garantía del derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, el Estado tiene como deber, entre otros, el de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

3.7.3. Tal deber a cargo del Estado encuentra como justificación en el ámbito internacional, el Convenio sobre la Diversidad Biológica del 5 de junio de 1992, aprobado por la República de Colombia en la Ley 165 de 1994, el cual tiene por objetivo el descrito en el artículo 1º del Convenio en los siguientes términos:

⁸ Ibid.

“ARTÍCULO 1o. OBJETIVOS. Los objetivos del presente Convenio, que se han de perseguir de conformidad con sus disposiciones pertinentes, son la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada”.

3.7.4. Según las definiciones del artículo 2º del Convenio, el “área protegida” se entiende un área definida geográficamente que haya sido designada o regulada y administrada a fin de alcanzar objetivos específicos de conservación.

3.7.5. En lo que respecta a las áreas protegidas, el artículo 8º del Convenio sobre la Diversidad Biológica establece la conservación “in situ”, así:

“ARTÍCULO 8o. CONSERVACIÓN IN SITU. Cada Parte Contratante, en la medida de lo posible y según proceda:

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

b) Cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección, el establecimiento y la ordenación de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica;

c) Reglamentará o administrará los recursos biológicos importantes para la conservación de la diversidad biológica, ya sea dentro o fuera de las áreas protegidas, para garantizar su conservación y utilización sostenible;

d) Promoverá la protección de ecosistemas y hábitat naturales y el mantenimiento de poblaciones viables de especies en entornos naturales;

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

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

g) Establecerá o mantendrá medios para regular, administrar o controlar los riesgos derivados de la utilización y la liberación de organismos vivos modificados como resultado de la biotecnología que es probable tengan

repercusiones ambientales adversas que puedan afectar a la conservación y a la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana;

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

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

j) Con arreglo a su legislación nacional, respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas, y fomentará que los beneficios derivados de la utilización de esos conocimientos, innovaciones y prácticas se compartan equitativamente;

k) Establecerá o mantendrá la legislación necesaria y/u otras disposiciones de reglamentación para la protección de especies y poblaciones amenazadas;

l) Cuando se haya determinado, de conformidad con el artículo 7o., un efecto adverso importante para la diversidad biológica, reglamentará u ordenará los procesos y categorías de actividades pertinentes; y

m) Cooperará en el suministro de apoyo financiero y de otra naturaleza para la conservación in situ a que se refieren los apartados a) a 1) de este artículo, particularmente a países en desarrollo”.

3.7.6. En virtud de lo anterior, cada parte contratante del Convenio está entre otros en el deber de establecer un sistema de áreas protegidas o áreas donde haya que tomar medidas especiales para conservar la diversidad biológica, y cuando sea necesario, elaborará directrices para la selección y la ordenación de estas áreas. De igual manera, es deber de los Estados parte la promoción de un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar su protección.

3.7.7. En el plano nacional, el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, en su artículo 45 prevé las áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales, en estos términos:

*“ARTICULO 45. La actividad administrativa en relación con el manejo de los recursos naturales renovables se ajustará a las siguientes reglas:
(...)
e). Se zonificará el país y se delimitarán áreas de manejo especial que aseguren el desarrollo de la política ambiental y de recursos naturales. Igualmente, se dará prioridad a la ejecución de programas en zonas que tengan graves problemas ambientales y de manejo de los recursos.
(...)”.*

3.7.8. Así mismo, el Código dispone la declaración de zonas o regiones de reserva, tal y como lo establece el artículo 47 según el cual:

“ARTICULO 47. Sin perjuicio de derechos legítimamente adquiridos por terceros o de las normas especiales de este Código, podrá declararse reservada una porción determinada o la totalidad de recursos naturales renovables de una región o zona cuando sea necesario para organizar o facilitar la prestación de un servicio público, adelantar programas de restauración, conservación o preservación de esos recursos y del ambiente, o cuando el Estado resuelva explotarlos.

Mientras la reserva esté vigente, los bienes afectados quedarán excluidos de concesión o autorización de uso a particulares”.

3.7.9. Por su parte, el Decreto 1076 de 2015 *"por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible"*, en su artículo 2.2.2.1.1.3., compilatorio del artículo 3º del Decreto 2372 de 2010, establece el Sistema Nacional de áreas Protegidas – SINAP:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.1.3. Sistema Nacional de Áreas Protegidas, SINAP. EL Sistema Nacional de Áreas Protegidas es el conjunto de las áreas protegidas, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país”.

3.7.10. Los principios que rigen el establecimiento, desarrollo y funcionamiento del SINAP, se encuentran contenidos en el artículo 2.2.2.1.1.4. del citado Decreto (compilatorio del artículo 4º del Decreto 2372 de 2010), así:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.1.4. Principios. El establecimiento, desarrollo y funcionamiento del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Sinap, se fundamenta en los siguientes principios y reglas:

a) El Sinap y específicamente las áreas protegidas como elementos de este, constituyen el elemento central para la conservación de la biodiversidad del país.

b) Las áreas protegidas de las diferentes categorías de manejo que hacen parte del Sinap, deben someterse a acciones especiales de manejo encaminadas al logro de sus objetivos de conservación.

c) El reconocimiento tanto de los cambios intrínsecos que sufren la biodiversidad, como de los producidos por causas externas a esta, implica que el Sinap debe ser flexible y su gestión debe ser adaptativa frente al cambio, sin detrimento del cumplimiento de los objetivos específicos de conservación.

d) Para garantizar el manejo armónico y la integridad del patrimonio natural de la Nación, el ejercicio de las funciones relacionadas con el Sinap por las autoridades ambientales y las entidades territoriales, se enmarca dentro de los principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario definidos en la Ley 99 de 1993.

e) Es responsabilidad conjunta del Gobierno Nacional, las Corporaciones Autónomas Regionales y las de Desarrollo Sostenible, las entidades territoriales y los demás actores públicos y sociales involucrados en la gestión de las áreas protegidas del Sinap, la conservación y el manejo de dichas áreas de manera articulada. Los particulares, la academia y la sociedad civil en general, participarán y aportarán activamente a la conformación y desarrollo del Sinap, en ejercicio de sus derechos y en cumplimiento de sus deberes constitucionales.

f) El esfuerzo del Estado para consolidar el Sinap, se complementará con el fomento de herramientas legales para la conservación en tierras de propiedad privada como una acción complementaria y articulada a la estrategia de conservación in situ del país. El Estado reconoce el fin público que se deriva de la implementación de estas herramientas y su aporte al cumplimiento de las metas de reducción de pérdida de la biodiversidad en terrenos de propiedad privada y al mejoramiento de los indicadores de sostenibilidad ambiental del país.

PARÁGRAFO. Cuando en el presente capítulo se haga referencia a las Corporaciones Autónomas Regionales, CAR, se entenderá que incluye igualmente a las Corporaciones para el Desarrollo Sostenible”.

3.7.11. Las áreas protegidas constituyen “determinantes ambientales”, en los términos del artículo 2.2.2.1.2.10. del Decreto 1076 de 2015 (compilatorio del artículo 19 del Decreto 2372 de 2010), que prevé:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.10. Determinantes ambientales. La reserva, alinderación declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas bajo las categorías de manejo integrantes del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, son determinantes ambientales y por lo tanto normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley.

Conforme a lo anterior, esas entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, delimitadas y declaradas como áreas del SINAP, quedando sujetas a respetar tales declaraciones y a armonizar los procesos de ordenamiento territorial municipal que se adelanten en el exterior de las áreas protegidas con la protección de estas. Durante el proceso de concertación a que se refiere la Ley 507 de 1999, las Corporaciones Autónomas Regionales deberán verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto.

PARÁGRAFO. Cuando la presente ley se refiera a planes de ordenamiento territorial se entiende, que comprende tanto los planes de ordenamiento territorial propiamente dichos, como los planes básicos de ordenamiento territorial y los esquemas de ordenamiento territorial, en los términos de la Ley 388 de 1997”.

3.7.12. De tal manera que la reserva, alinderación, declaración, administración y sustracción de las áreas protegidas, al ser determinantes ambientales, constituyen normas de superior jerarquía que no pueden ser desconocidas, contrariadas o modificadas en la elaboración, revisión y ajuste y/o modificación de los Planes de Ordenamiento Territorial de los municipios y distritos, de acuerdo con la Constitución y la ley. Por tanto, las entidades territoriales no pueden regular el uso del suelo de las áreas reservadas, y es deber de las Corporaciones Autónomas Regionales la verificación del cumplimiento de esta normativa.

3.7.13. El artículo 2.2.2.1.3.10. del Decreto 1076 de 2015, dispone la función amortiguadora de las áreas colindantes y circunvecinas de las áreas protegidas, estableciendo:

ARTÍCULO 2.2.2.1.3.10. Función amortiguadora. El ordenamiento territorial de la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre dichas áreas. El ordenamiento territorial que se adopte por los municipios para estas zonas deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

Las Corporaciones Autónomas Regionales deberán tener en cuenta la función amortiguadora como parte de los criterios para la definición de las determinantes ambientales de que trata la Ley 388 de 1997.

3.7.14. Se tiene entonces que la superficie de territorio circunvecina y colindante a las áreas protegidas deberá cumplir una función amortiguadora que permita mitigar los impactos negativos que las acciones humanas puedan causar sobre las áreas protegidas. Por tanto, el ordenamiento territorial de los municipios deberá orientarse a atenuar y prevenir las perturbaciones sobre las áreas protegidas, contribuir a subsanar alteraciones que se presenten por efecto de las presiones en dichas áreas, armonizar la ocupación y transformación del territorio con los objetivos de conservación de las áreas protegidas y aportar a la conservación de los elementos biofísicos, los elementos y valores culturales, los servicios ambientales y los procesos ecológicos relacionados con las áreas protegidas.

3.7.15. La función amortiguadora de las zonas colindantes y circunvecinas de las áreas protegidas, es concordante con el deber del Estado de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar su protección, conforme lo prevé el literal e) del artículo 8º del Convenio sobre la Diversidad Biológica.

3.8. DE LA RESERVA FORESTAL PROTECTORA

3.8.1. Las áreas protegidas que conforman el SINAP se catalogan de conformidad con el artículo 2.2.2.1.2.1. en estos términos:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.1. Áreas protegidas del Sinap. Las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap son:

Áreas protegidas públicas:

a) Las del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

b) Las Reservas Forestales Protectoras.

c) Los Parques Naturales Regionales. d) Los Distritos de Manejo Integrado.

e) Los Distritos de Conservación de Suelos.

f) Las Áreas de Recreación.

Áreas Protegidas Privadas:

g) Las Reservas Naturales de la Sociedad Civil.

PARÁGRAFO. El calificativo de pública de un área protegida hace referencia únicamente al carácter de la entidad competente para su declaración”.

3.8.2. Según el artículo transcrito, las reservas forestales protectoras es un área protegida pública del SINAP.

3.8.3. El artículo 2.2.2.1.2.3. del Decreto compilatorio 1076 de 2015, define como “reservas forestales protectoras”:

“ARTÍCULO 2.2.2.1.2.3. Las reservas forestales protectoras. Espacio geográfico en el que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

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

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

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

PARÁGRAFO 2º. Entiéndase por frutos secundarios del bosque los productos no maderables y los servicios generados por estos ecosistemas boscosos, entre ellos, las flores, los frutos, las fibras, las cortezas, las hojas, las semillas, las gomas, las resinas y los exudados”.

3.8.4. Dado lo anterior, la reserva forestal protectora se define como el espacio geográfico en que los ecosistemas de bosque mantienen su función, aunque su estructura y composición haya sido modificada y los valores naturales asociados se ponen al alcance de la población humana para destinarlos a su preservación, uso sostenible, restauración, conocimiento y disfrute. Esta zona de propiedad pública o privada se reserva para destinarla al establecimiento o mantenimiento y utilización sostenible de los bosques y demás coberturas vegetales naturales.

3.8.5. Según el artículo citado, es competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la reserva, delimitación, alinderación, declaración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala nacional (Reservas Forestales Protectoras Nacionales), y su administración corresponde a la Corporaciones Autónomas Regionales.

3.8.6. Por su parte, a reserva, delimitación, alinderación, declaración, administración y sustracción de las Reservas Forestales que alberguen ecosistemas estratégicos en la escala regional (Reservas Forestales Protectoras Nacionales), corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales.

3.8.7. El Decreto 3570 de 2011 *“por el cual se modifican los objetivos y la estructura del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y se integra el Sector Administrativo de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*, es concordante con las facultades del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en materia de las áreas de Reservas Forestales Protectoras Nacionales, puesto que en su artículo 2º establece:

“ARTÍCULO 2º. Funciones. Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

(...)

14. Reservar y alinderar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales; declarar, reservar, alinderar, re alinderar, sustraer, integrar o re categorizar las áreas de reserva forestal nacionales,

reglamentar su uso y funcionamiento; y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado. Las corporaciones autónomas regionales en desarrollo de su competencia de administrar las reservas forestales nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, realizarán los estudios técnicos, ambientales y socioeconómicos para los fines previstos en el presente numeral, con base en los lineamientos establecidos por este Ministerio”.

4. PRUEBAS QUE OBRAN EN EL PROCESO

En el decurso del proceso se recolectaron como pruebas las siguientes:

4.1. ACTORES POPULARES:

i) Acuerdo 0030 del 30 de septiembre de 1976 *“por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones”*⁹, proferido por la Junta Directiva del Instituto nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente – INDERENA, en el cual se declara como Área de Reserva Forestal Protectora – Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá.

ii) Resolución No. 511 del 19 de abril de 2012 *“por medio de la cual se establece el procedimiento para la realindereación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se adoptan otras determinaciones”*¹⁰, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

iii) Guía Ambiental de la Estación de Servicio El Manantial, La Calera – Cundinamarca¹¹.

iv) Copia del oficio del mes de mayo de 2013¹² enviado por el ingeniero William Alberto Jiménez en su calidad de Secretario de Planeación municipal de La Calera, en el que informa a la señora Irene de Munera , vecina del predio EL LEÑO, de la solicitud de una licencia de demolición de una vivienda

⁹ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 1. Folios 14 a 17.

¹⁰ Ibid. folios 18 a 23

¹¹ Ibid. folios 24 a 35.

¹² Ibid. folio 36.

y construcción de una estación de servicio, con un área a demoler de 132.34 m², y un área a construir de 249 m² aproximadamente, en el predio identificado con número catastral 00 00 0004 0299 000, denominado EL LEÑO de la vereda San Rafael del Municipio La Calera. La invita a manifestar su voluntad u oposición.

v) Copia del Oficio del 14 de mayo de 2013¹³, suscrito por el Secretario de Planeación Municipal de La Calera y dirigido al Director Territorial Cundinamarca INVIAS, informándole de la solicitud de licencia de demolición de una vivienda y construcción de una estación de servicio en el predio denominado “El Leño”.

vi) Escrito con radicado del 23 de mayo de 2013 en la Alcaldía Municipal de La Calera¹⁴, por el cual un grupo de vecinos de la zona aledaña al predio denominado “El Leño”, manifiestan su oposición a la aprobación de la construcción de una estación de servicio en esa locación.

vii) Oficio del 11 de junio de 2013, por el cual el Secretario de Planeación Municipal de La Calera da respuesta a la oposición de la licencia para la construcción de la Estación de Servicios con radicado No. 3539 de 2013¹⁵.

viii) Resolución No. 124 de 2013 *“por medio de la cual se concede y expide licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio”*¹⁶, proferida por el Secretario de Planeación del Municipio de La Calera – Cundinamarca. En el acto administrativo se resolvió conceder y expedir licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio, con un área a demoler de 132,34 m² y a construir de 275,41 m², a favor de la señora María Lilia Pérez Rodríguez, identificado con la cédula de ciudadanía número 21.222.685, expedida en Villavicencio, propietaria del predio denominado “El Leño”. La

¹³ Ibid. folio 42.

¹⁴ Ibid. folios 38 a 40.

¹⁵ Ibid. folios 41 a 43.

¹⁶ Ibid. folios 44 a 50.

vigencia de la licencia será por un periodo de 24 meses prorrogables por un periodo adicional de 12 meses contados a partir de la fecha de firmeza de los actos administrativos mediante los cuales se otorgan las respectivas licencias. El acto se notificó personalmente al apoderado de María Lilia Pérez Rodríguez el 27 de junio de 2013.

ix) Petición del Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. – La Calera de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, solicitando información del trámite de licencia No. 13-077 “Estación de Servicio” ubicada frente al Embalse San Rafael¹⁷.

x) Informe Técnico No. 1036 del 28 de octubre de 2013 “*Evaluación Afectación Recursos Naturales*”, proferido por la CAR Cundinamarca, Oficina Bogotá – La Calera¹⁸, el cual corresponde a la visita realizada al predio “El Leño” ubicado en la Cuenca Alta del Río Bogotá.

xi) Oficio No. 20132126393 del 26 de agosto de 2013, por el cual el Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera da respuesta a la Alcaldía de La Calera, sobre la solicitud de “*Concepto Técnico Referente Guía Ambiental Estación El Manantial*”¹⁹.

xii) Oficio con Radicado No. 5338 del 6 de agosto de 2013, suscrito por el Gerente Corporativo del Sistema Maestro de la EAAB S.A. -ESP²⁰, mediante el cual le manifiesta al Alcalde del Municipio de La Calera – Cundinamarca, que la posible construcción de una estación de gasolina en la vía que de Bogotá conduce hacia La Calera, en un predio denominado “El Leño, ubicado en la vereda San Rafael, y que está justo al frente del embalse, amenazaría seriamente una zona de reserva forestal y el propio embalse.

¹⁷ Ibid. folio 52.

¹⁸ Ibid. folios 53 a 60.

¹⁹ Ibid. folios 61 y 62.

²⁰ Ibid. folio 63.

xiii) Solicitud con radicado No. 5827 del 27 de agosto de 2013, por el cual un grupo de ciudadanos solicitan al Alcalde del municipio de La Calera la Revocatoria Directa de la Licencia No. 116 del 26 de junio de 2013²¹.

xiv) Resolución del 5 de septiembre de 2013 por la cual el Alcalde municipal de La Calera resuelve iniciar el trámite del recurso extraordinario de revocatoria directa en contra de la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013²².

xv) Escrito con Radicado No. 6519 del 25 de septiembre de 2013 por el cual la señora María Lilia Pérez Rodríguez manifiesta su oposición a la revocatoria de la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013 que produjo efectos jurídicos a su favor²³.

xvi) Informe Técnico No. OBDC No. 1331 del 24 de diciembre de 2013²⁴, proferido por la CAR Cundinamarca, por el cual realizó la inspección ocular el predio El Leño por las actividades de la construcción de Estación de Servicio.

xvii) Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014 *“por el cual se legaliza una medida preventiva, se inicia la etapa de indagación preliminar del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio y se toman otras determinaciones”*²⁵, proferida por el Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. - La Calera de la CAR Cundinamarca, en la que se adopta la suspensión de actividades de excavación y preparación del terreno para la construcción de una estación de servicio en el predio denominado “EL Leño”, y se inicia la indagación preliminar de procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatoria en contra de la señora María Lilia Pérez Rodríguez y el señor Luis Carlos Torres Robayo por desarrollar en el predio actividades que presuntamente son constitutivas de infracción a las normas ambientales.

²¹ Ibid. folios 64 y 65.

²² Ibid. folio 66.

²³ Ibid. folios 67 y 68.

²⁴ Ibid. folios 69 a 80.

²⁵ Ibid. folios 81 a 95.

xviii) Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 *“por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”*²⁶, proferida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

xix) Demanda de simple nulidad radicada el 4 de febrero de 2014 por el municipio de La Calera – Cundinamarca, en contra de la Resolución No. 124 de 2013 proferido por la Secretaría de Planeación del municipio²⁷.

xx) Certificado de tradición y libertad expedido el 25 de febrero de 2015 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Norte, correspondiente al inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265²⁸.

xxi) Resolución No. 130 del 21 de mayo de 2014, proferida por la CAR – Cundinamarca *“por la cual se levanta una medida preventiva y se toman otras determinaciones”*²⁹. En el acto administrativo se resuelve levantar la medida preventiva impuesta mediante Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014.

xxii) Respuesta por parte de la CAR de Cundinamarca a la Veeduría Ambiental de La Cuenca del Río Bogotá – La Calera, dada en el Oficio No. 01142104492 del 19 de septiembre de 2014³⁰.

xxiii) Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014³¹ *“por el cual se efectúan requerimientos y se dictan otras disposiciones”*, emitido por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca. En el acto administrativo se requiere a la sociedad Productores de Lubricantes S.A. – PROLUB S.A., *“para que allegue el diseño y cálculo con el respectivo análisis comparativo, de los tanques a utilizar teniendo como referencia los tipos de tanque*

²⁶ Ibid. folios 96 a 110.

²⁷ Ibid. folios 111 a 117.

²⁸ Ibid. folio 118 y 119.

²⁹ Ibid. folios 120 a 145.

³⁰ Ibid. folios 146 y 147.

³¹ Ibid. folios 148 a 163.

*que se establecen la Guía de Manejo Ambiental para Estación de Servicio de Combustible emitido por el Ministerio de Medio ambiente, lo cual permitirá elegir la mejor alternativa con el fin de evitar las posibles afectaciones que se puedan presentar por las fugas de combustible (...)*³². Así mismo le solicitó el Plan de Contingencia y Control de Derrames, acorde con los parámetros establecidos en el Decreto 321 de 2009, el cual debe contar con la aprobación de la CAR conforme al artículo 35 del Decreto 3930 de 2010.

xxiv) Plan de Contingencias EDS GULF EL MANANTIAL, elaborado por la ingeniería y consultoría ambiental LUPIEN, ROSENBERG ET ASSOCIÉS en el mes de septiembre de 2014 para la sociedad PROLUB S.A. junto con sus respectivos anexos³³.

xxv) Respuesta dada por la EAAB S.A. – ESP a la petición hecha por Directora del Consultorio Jurídico de la Facultad de Derecho de la Universidad de Los Andes, contenida en el Oficio No. 25310-2014-972 del 23 de octubre de 2014³⁴.

xxvi) Oficio No. DT-CUN 60310 del 4 de noviembre de 2014 del Instituto Nacional de Vías³⁵, por el cual da respuesta a la petición elevada por el Consultorio Jurídico de la Universidad de Los Andes, informando que a la fecha no se ha emitido concepto de viabilidad por parte de la Dirección Territorial Cundinamarca a las solicitudes de los permisos de Ubicación, Construcción de los carriles de aceleración y desaceleración y paso aéreo por la acometida eléctrica para la Estación de Servicio El Manantial.

xxvii) Respuesta dada en el Oficio No. 2014070531 del 23 de noviembre de 2014³⁶, por le cual el Ministerio de Minas y Energía da respuesta al a petición No. 2014069403, informando que hasta el momento la sociedad PROLUB S.A. no ha realizado solicitud alguna para ejercer la actividad de distribuidor

³² Ibid. folio 162.

³³ Ibid. folios 164 a 232.

³⁴ Ibid. folios 233 y 234.

³⁵ Ibid. folio 224.

³⁶ Ibid. folio 236.

minorista de combustibles líquidos derivados del petróleo, de acuerdo a lo establecido en el artículo 21 del Decreto 3299 de 2005.

xxviii) Informe Técnico No. 0217 del 20 de febrero de 2014, proferido por la CAR Cundinamarca³⁷, en el que se da cuenta que de acuerdo con la ubicación del predio identificado con la Cédula Catastral 4029000 ubicado en la Vereda San Rafael, dentro de la cartografía digital emitida por la Subdirección de Planeación y Sistemas, está fuera del polígono identificado como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, generada mediante la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014. Así mismo el predio se encuentra fuera del polígono de la Reserva Forestal Protectora Productora El Sapo.

xxix) Informe Técnico No. 068 del 30 de abril de 2014, emitido por la CAR Cundinamarca, en el que se concluye que *“respecto a la solicitud de Radicado No. 011331000240 del 30 de diciembre de 2013, mediante el cual la Oficina Provincial de Bogotá D.C. – La Calera solicitó apoyo técnico para identificar afloramiento hídrico en las inmediaciones del predio denominado El Leño, (...) se concluye que no corresponde a afloramiento hídrico, ya que al efectuar apliques en el terreno en el sector de dicho predio no se detectó el nivel freático; además porque se evidenció que en el sector referido están conduciendo a través de campo de filtración, los efluentes de los sistemas de tratamiento de aguas residuales provenientes del Condominio El Chuscal, ubicados en la Vereda El Salitre del municipio de La Calera y que lindan con el predio El Leño”*³⁸.

xxx) Informe Técnico OBDC No. 9 31 del 31 de julio de 2014³⁹, en el marco del Expediente No. 45324, emitido por la CAR Cundinamarca, que tiene por objeto identificar las posibles afectaciones ambientales en cumplimiento con el proceso de evaluación, prevención y control de los factores de deterioro ambiental relacionados con la construcción de una estación de servicio. En el acto se recomienda solicitar a la empresa PROLUB S.A. para: a) allegar el diseño y cálculo con el respectivo análisis comparativo de los tanques a

³⁷ Ibid. folios 237 a 239.

³⁸ Ibid. folios 240 a 244.

³⁹ Ibid. folios 245 a 251.

utilizar teniendo como referencia los tipos de tanque que establece la Guía de Manejo Ambiental para Estación de Servicio de Combustible emitida por el Ministerio de Medio Ambiente; y b) aportar el Plan de Contingencia y Control de Derrames.

xxxi) Documento denominado “*ACTUALIZACIÓN DE LOS PLANES DE CONTINGENCIA DEL SISTEMA CHINGAZA CHUZA Y SAN RAFAEL ANEXO 2*”, elaborado por la EAAB S.A. – ESP⁴⁰.

xxxii) Certificado de existencia y representación legal de la sociedad PROLUB Combustibles y Lubricantes S.A., dado por la Cámara de Comercio de Ibagué el 1º de marzo de 2015⁴¹.

4.2. CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA – CAR CUNDINAMARCA:

i) Comunicación de la CAR Cundinamarca No. 20152110347 del 15 de abril de 2015⁴² dirigida a la propietaria del Predio El Esfuerzo, con el fin de informarle la visita el 17 de abril de la misma anualidad, con el objeto de realizar tomografías en el predio, en el marco de la ejecución del contrato suscrito por la compañía con el fin de diagnosticar el posible riesgo de liberación de hidrocarburos o derivados y/o sustancias nocivas frente a proyecto de estación de servicio asociada al almacenamiento y distribución de hidrocarburos, sus derivados, como parte del conocimiento del riesgo de derrame (químico y tecnológico), con el fin de establecer las condiciones actuales y el componente suelo y subsuelo.

ii) Oficio de la CAR Cundinamarca No. 20152110349 del 15 de abril de 2015⁴³, dirigido a la Propietaria del Predio el Esfuerzo, dando alcance a la radicación no. 20152110347, informándole que la campaña de exploración geofísica no invasiva mediante el uso de técnicas geoelectricas de resistividad del suelo, tiene relación con el deslizamiento de suelo presente en el área, incluido en el fin de establecer las condiciones actuales del componente suelo y subsuelo.

⁴⁰ Ibid. folios 252 a 259.

⁴¹ Ibid. folios 260 a 270.

⁴² Ibid. folio 347.

⁴³ Ibid. folio 348.

iii) Oficio de la CAR Cundinamarca No. 20152110501 del 17 de abril de 2015⁴⁴, informando a la propietaria del Predio El Esfuerzo, la campaña geoeléctrica y tomografías eléctricas, en el marco del contrato suscrito con la empresa S&S Supplies and Services S.A.S., cuyo lugar de ejecución es el sector rural del municipio de La Calera, en el lugar de la construcción de la estación de servicio para almacenamiento y distribución de hidrocarburos y/o sustancias nocivas que se encuentra actualmente en obra.

iv) Oficio de la CAR Cundinamarca No. 20152110094 del 13 de abril de 2015, informando al Director de Abastecimiento de la EAAB S.A. – ESP, de la campaña geofísica de tomografía eléctrica. Se le informa que el 14 de abril de 2015 y el 15 de abril de la misma anualidad, se realizará la campaña de exploración geofísica en el que se llevarán a cabo tres perfiles en el predio del Acueducto del embalse San Rafael.

v) Oficio de la CAR No. 20152110163 del 14 de abril de 2015⁴⁵, dirigido al abogado Juan Manuel Pinzón Cáceres, informando que en el marco de la campaña geofísica de tomografía eléctrica, se llevaran a cabo dos perfiles en el predio de ubicación de la EDS Gulf La Calera, que se ubicarán uno paralelo a la vía que inicia en el parqueadero del restaurante El Molino, y el segundo que cruce el área de los tanques de almacenamiento ya construidos. Se le solicita a la estación de servicio Gulf La Calera, realizar las perforaciones necesarias para las tomografías eléctricas.

vi) Informe Técnico No. 1036 del 28 de octubre de 2013 “*Evaluación Afectación Recursos Naturales*”, proferido por la CAR Cundinamarca, Oficina Bogotá – La Calera⁴⁶.

vii) Informe Técnico No. OBDC No. 1331 del 24 de diciembre de 2013⁴⁷, proferido por la CAR Cundinamarca.

viii) Informe Técnico No. OBDC No. 1331 del 24 de diciembre de 2013⁴⁸, proferido por la CAR Cundinamarca.

⁴⁴ Ibid. folio 349.

⁴⁵ Ibid. folio 351.

⁴⁶ Ibid. folios 352 a 356.

⁴⁷ Ibid. folios 357 a 364.

⁴⁸ Ibid. folios 357 a 361

ix) Auto OBDC No. 750 del 26 de diciembre de 2013 *“por el cual se atienden unas peticiones y se dictan otras disposiciones”*⁴⁹, emitido por la CAR Cundinamarca, Jefe de la Oficina de la Oficina Bogotá D.C. de La Calera.

x) Acta de imposición de una medida preventiva en flagrancia del 21 de julio de 2009, dada por la CAR Cundinamarca y consistente en la suspensión de actividades de excavación y preparación de terreno en el predio El Leño ubicado en la vereda de San Rafael⁵⁰.

xi) Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014 *“por el cual se legaliza una medida preventiva, se inicia la etapa de indagación preliminar del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio y se toman otras determinaciones”*⁵¹, proferida por el Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. - La Calera de la CAR Cundinamarca.

xii) Informe Técnico No. 0217 del 20 de febrero de 2014, proferido por la CAR Cundinamarca⁵².

xiii) Informe Técnico No. 068 del 30 de abril de 2014, emitido por la CAR Cundinamarca⁵³.

ix) Resolución No. 130 del 21 de mayo de 2014, proferida por la CAR – Cundinamarca *“por la cual se levanta una medida preventiva y se toman otras determinaciones”*⁵⁴.

x) Informe Técnico OBDC No. 9 31 del 31 de julio de 2014⁵⁵, en el marco del Expediente No. 45324, proferido por la CAR Cundinamarca.

⁴⁹ Ibid. folios 362 a 375.

⁵⁰ Ibid. folios 376 a 378.

⁵¹ Ibid. folios 379 a 393.

⁵² Ibid. folios 394 a 397.

⁵³ Ibid. folios 399 a 401.

⁵⁴ Ibid. folios 402 a 414.

⁵⁵ Ibid. folios 415 a 418.

xi) Informe Técnico OBDC No. 1029 del 16 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca⁵⁶, en el cual se informa que una vez visitado el predio el Leño ubicado en la vereda San Rafael, se encontró la demolición total de las construcciones existentes, lo que a su criterio va en contravía con la licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, en presunto incumplimiento de la Resolución No. 124 de 2013 de la Secretaría de Planeación de La Calera.

xii) Informe No. 059-2014 de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, denominado *“seguimiento a las actuaciones adelantadas por la autoridad ambiental y territorial, frente a la construcción de la Estación de Servicio El Manantial – PROLUB en la vereda San Rafael del municipio de La Calera, Cundinamarca”*⁵⁷.

xiii) Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014⁵⁸ “por el cual se efectúan requerimientos y se dictan otras disposiciones”, emitido por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca.

xiv) Escrito con radicado del 11 de septiembre de 2014 en la CAR Cundinamarca⁵⁹, por el cual PROLUB S.A. da respuesta a los requerimientos formulados por la autoridad en el Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014.

xv) Auto OBDC No. 686 del 15 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca *“por el cual se avoca conocimiento y se dictan otras disposiciones”*⁶⁰, en el que se decide avocar conocimiento de la documentación contentiva del Plan de Contingencia y Control de Derrames presentada por la sociedad Productores de Lubricantes S.A. – PROLUB S.A.

xvi) Auto OBDC No. 689 del 15 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca *“por el cual se reconocen unos terceros intervinientes, se atienden unas peticiones y se dictan otras disposiciones”*⁶¹.

⁵⁶ Ibid. folios 419 a 425.

⁵⁷ Ibid. folios 426 a 438.

⁵⁸ Ibid. folios 439 a 446.

⁵⁹ Ibid. folios 447 y 448.

⁶⁰ Ibid. folios 449 a 460.

⁶¹ Ibid. folios 461 a 470.

xvii) Auto OBDC No. 704 del 16 de septiembre de 2014 *“por el cual se reprograma una diligencia y se dictan otras disposiciones”*⁶², de la CAR Cundinamarca. En el acto administrativo se programó visita técnica al predio el Leño para el 29 de septiembre de 2014.

xviii) Auto OBDC No. 943 del 26 de noviembre de 2014 *“por el cual se inicia trámite administrativo de aprobación del Plan de Contingencia, se realiza cobro de servicios de evaluación ambiental y se dictan otras determinaciones”*⁶³, proferido por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca. En el acto administrativo se declaró iniciado el trámite administrativo ambiental de aprobación del Plan de Contingencia a nombre de PROLUB S.A. Así mismo se dispuso que la sociedad debía cancelar la suma de catorce millones doscientos sesenta y un mil ciento setenta y ocho pesos M/CTE (\$14.261.164 M/CTE), por concepto de servicio de evaluación ambiental.

xix) Escrito con radicado del 17 de diciembre de 2014⁶⁴, por el cual el apoderado de PROLUB S.A. allega el recibo de consignación por un valor de \$14.261.178 correspondientes al costo de evaluación del Plan de Contingencia. Informa que debido a las observaciones dadas por la EAAB S.A. – ESP al Plan de Contingencia, la empresa decidió sustituir y entregar otro plan para la evaluación de la autoridad ambiental.

xx) Comunicación de aceptación de oferta No. 1297 de 2014 del proceso de contratación de mínima cuantía número 061 de 2014⁶⁵, con fecha del 23 de diciembre de 2014 y suscrita por el Secretario General (E) de la CAR Cundinamarca, y dirigido a S & S SUPPLIES AND SERVICES S.A.S., informándole que le adjudicó el contrato que tiene por objeto *“diagnosticar el posible riesgo de liberación de hidrocarburos o derivados y/o sustancias nocivas frente al proyecto de Estación de Servicio asociada a*

⁶² Ibid. folios 478 a 483.

⁶³ Ibid. folios 482 a 484.

⁶⁴ Ibid. folios 485 y 486.

⁶⁵ Ibid. folios 487 a 490.

almacenamiento y distribución de hidrocarburos, sus derivados, como parte del conocimiento del riesgo de derrame (químico y tecnológico)”.

xxi) Informe Técnico No. OBDC 1258 del 12 de noviembre de 2014 “*seguimiento y control predio El Leño*”, de la CAR Cundinamarca⁶⁶, dado como consecuencia de la visita al predio El Leño, con el objeto de atender la solicitud instaurada por la señora Herminia Cristancho, y con el objeto de “*apoyar y evaluar las condiciones de riesgo y/o vulnerabilidad que se viene presentando a fin de tomar las medidas a que haya lugar*”.

4.3. MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA:

i) Memorando del 25 de mayo de 2015, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y dirigido al Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía⁶⁷, por el cual le informa que revisado el sistema de radicación P8, se estableció que a la fecha no se encuentra radicado un documento mediante el cual se solicite la asignación de código SICOM para una estación de servicio ubicada en el municipio de La Calera en el Departamento de Cundinamarca, de nombre comercial “El Manantial”.

4.5. PROLUB S.A.

i) Convenio Interadministrativo No. 34 de 2012 suscrito entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, la Corporación Autónoma Regional del Guavio – CORPOGUAVIO, y el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos “Alexander Von Humboldt”⁶⁸, que tiene por objeto aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros, para la elaboración de los estudios técnicos, socioeconómicos y ambientales de soporte para el proceso de realinderación y recategorización de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá.

⁶⁶ Ibid. folios 491 a 496.

⁶⁷ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. Folio 504.

⁶⁸ Ibid. folios 520 a 530.

ii) Documento denominado “proceso de redelimitación y recategorización de la zona de reserva forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá”⁶⁹.

iii) Escrito de la Representante Legal de PROLUB S.A. con Radicado de la ANI No. 2015-409-010235-2 del 23 de febrero de 2015⁷⁰, por el cual le remite una serie de documentos para la solicitud de permiso de ubicación y ocupación temporal, para construcción de accesos y paso de redes eléctricas, para la estación de servicio EDS GULF- La Calera. Aporta formato diligenciado de petición para emitir concepto técnico de ubicación a estaciones de servicio⁷¹.

iv) Oficio DT-CUN 6695 del 12 de febrero de 2015 del Instituto Nacional de Vías, radicado en la ANI el 23 de febrero de 2015⁷², y por el cual le traslada la documentación concerniente a la solicitud de permiso de construcción de carriles de desaceleración, aceleración y paso acometida eléctrica aérea y solicitud de permiso de ubicación de proyecto Estación de Servicio EL MANANTIAL, cuyo estado se encuentra en proceso de revisión de acuerdo con el Oficio DTCUN 59186 del 28 de octubre de 2014.

v) Resolución No. 1361 del 4 de abril de 2012 del Ministerio de Transporte *“por la cual se adopta el formato de petición y se establece el procedimiento para emitir concepto técnico de ubicación de estaciones de servicio automotriz en carreteras a cargo de la Nación”*⁷³.

vi) Formato diligenciado por PROLUB S.A., obrante en la Resolución No. 1361 del 4 de abril de 2012⁷⁴.

⁶⁹ Ibid. folios 532 a 609.

⁷⁰ Ibid. folio 610.

⁷¹ Ibid. folios 611 a 613.

⁷² Ibid. folio 614.

⁷³ Ibid. folios 615 a 618.

⁷⁴ Ibid. folios 619 a 621.

vii) Escritos con radicación del 1º de julio de 2014 del Instituto Nacional de Vías, por las cuales le solicita: a) permiso para la construcción de los carriles de desaceleración, aceleración y el paso aéreo de la Acometida Eléctrica que complementará la construcción de la Estación de Servicios El Manantial⁷⁵; y b) la emisión de concepto técnico de ubicación de la estación de servicio El Manantial⁷⁶.

viii) Acta de visita técnica operativa y de viabilidad del Instituto Nacional de Vías – Subdirección de Apoyo Técnico, del 21 de agosto de 2014⁷⁷, a efectos de atender el objeto de la solicitud de permiso de ubicación de la Estación de Servicio El Manantial.

4.5.1. PRUEBAS APORTADAS JUNTO CON LA RESPUESTA A LA SOLICITUD DE MEDIDA CAUTELAR:

i) Petición del apoderado de PROLUB S.A. con radicación de la CAR Cundinamarca del 14 de marzo de 2014⁷⁸, por la cual le solicita a la autoridad la respuesta a unas preguntas formuladas y la programación de una visita al predio El Leño.

ii) Petición de la sociedad demandada a la CAR Cundinamarca con radicado del 9 de mayo de 2015⁷⁹, por el cual solicita decretar el levantamiento de la medida preventiva en flagrancia dictaminada el 23 de enero de 2014.

iii) Oficio No. 01142102410 del 25 de mayo de 2014⁸⁰, por el cual la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca da respuesta a la solicitud de PROLUB S.A. respecto al levantamiento de la solicitud de medida preventiva sobre el predio El Leño.

⁷⁵ Ibid. folio 622

⁷⁶ Ibid. folio 623.

⁷⁷ Ibid. folio 624.

⁷⁸ EXPEDIENTE. Cuaderno de medida cautelar (2015-00556). Folios 214 y 215.

⁷⁹ Ibid. folios 217 y 218.

⁸⁰ Ibid.. folios 220 y 221.

iv) Escrito con radicado del 11 de septiembre de 2014 en la CAR Cundinamarca⁸¹, por el cual PROLUB S.A. da respuesta a los requerimientos formulados por la autoridad en el Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014.

v) Auto OBDC No. 686 del 15 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca *“por el cual se avoca conocimiento y se dictan otras disposiciones”*⁸².

vi) Escrito con radicado en la CAR Cundinamarca del 22 de septiembre de 2014⁸³, por el cual PROLUB S.A. manifiesta a la autoridad ambiental dar cumplimiento al Auto OBDC No. 686 del 15 de septiembre de 2014. Anexa a al escrito cuadro de costos del proyecto⁸⁴.

vii) Oficio No. 25310-2014-1088 del 20 de noviembre de 2014⁸⁵, por el cual Gerente Corporativo del Sistema Maestro de la EAAB S.A. – ESP, le comunica al presidente de PROLUB S.A. de las reuniones efectuadas entre la sociedad y la empresa de servicios públicos el 24 de septiembre y el 28 de octubre de 2014. Adjunta al escrito Oficio No. 24100-2014-5936 del 10 de noviembre de 2014⁸⁶ remitido por la Gerencia Ambiental de la EAAB ESP, en el que se adjuntan las observaciones a la Guía Ambiental y se emiten los comentarios y aportes por parte de la empresa.

viii) Solicitud de la Jefe de la Oficina de Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca a PROLUB S.A., en Oficio No. 01142104730 del 2 de octubre de 2014⁸⁷ y por el cual le solicita el desglose de los costos proyectados en el Formato Anexo N. III, con los soportes correspondientes de cada uno de los valores a fin de proyectar el cobro de la Tarifa de Evaluación del Plan de Contingencia y Control de Derrames.

⁸¹ Ibid. folios 223 y 224.

⁸² Ibid. folios 226 a 237.

⁸³ Ibid. folio 239

⁸⁴ Ibid. folios 240 y 241.

⁸⁵ Ibid. folios 243 y 244.

⁸⁶ Ibid. folios 245 a 248.

⁸⁷ Ibid. folio 250.

ix) Escrito con radicación en la CAR Cundinamarca del 14 de octubre de 2014⁸⁸, por el cual PROLUB S.A. le remite a la autoridad el desglose de los costos del proyecto de construcción de la Estación de Servicio Gulf La Calera.

x) Auto OBDC No. 943 del 26 de noviembre de 2014 “por el cual se inicia trámite administrativo de aprobación del Plan de Contingencia, se realiza cobro de servicios de evaluación ambiental y se dictan otras determinaciones”⁸⁹, proferido por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca.

xi) Escrito con radicado del 17 de diciembre de 2014⁹⁰, por el cual el apoderado de PROLUB S.A. allega el recibo de consignación por un valor de \$14.261.178 correspondientes al costo de evaluación del Plan de Contingencia. Aporta copia de la consignación efectuada⁹¹.

xii) Escrito radicado en la CAR Cundinamarca el 15 de enero de 2015⁹², por el cual PROLUB S.A. le informa a la autoridad la entrega del Plan de Contingencia de la Estación de Servicio Gulf La Calera, corregido para su evaluación.

xiii) Documento con radicado del 5 de marzo de 2015⁹³ en la CAR Cundinamarca, por el cual PROLUB S.A. le solicita a la autoridad ambiental información sobre la empresa que se encuentra evaluando el Plan de Contingencia, el estado en que se encuentra la evaluación, y el término con el que cuenta la CAR para tal fin.

xiv) Oficio de la CAR de Cundinamarca No. 20152110163 del 14 de abril de 2015⁹⁴, dirigido al abogado Juan Manuel Pinzón Cáceres.

⁸⁸ Ibid. folios 252 y 253.

⁸⁹ Ibid. folios 255 a 257.

⁹⁰ Ibid. folios 259 y 269.

⁹¹ Ibid. folio 261.

⁹² Ibid. folio 263.

⁹³ Ibid. folio 265 y 266-

⁹⁴ Ibid. folios 268 y 269.

xv) Propuesta Económica elaborada por la sociedad SUPPLIES AND SERVICES S.A.S. en Oficio COT-S&S-14-15 del 15 de abril de 2015⁹⁵, y dirigida a GULF COLOMBIA, para la perforación de setenta (70) huecos (aprox. 40 Asfalto – 30 Concreto), por un valor de ochocientos mil pesos (\$800.000).

xvi) Comunicado de prensa de la CAR Cundinamarca, publicado en la página Web de la autoridad el 4 de mayo de 2015, titulado “*CAR inició tomografías en terrenos de la bomba de gasolina El Manantial en La Calera*”⁹⁶.

xvii) Comunicación del Director Operativo de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental de la CAR – Cundinamarca, del 18 de marzo de 2015⁹⁷, por el cual informa al apoderado de PROLUB S.A. que el estado del trámite para la aprobación o no del documento “Plan de Contingencias EDS GULF La Calera” se encuentra en los análisis pertinentes para la evaluación por parte de la Corporación.

xviii) Oficio de la CAR Cundinamarca No. 20152110518 del 17 de abril de 2015⁹⁸, por el cual da respuesta a PROLUB S.A. a la petición del 5 de marzo de 2015.

xix) Sentencia de tutela del 4 de marzo de 2015, proferida por la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia, Radicación No. 77700⁹⁹.

xx) Oficio de la CAR Cundinamarca No. 01142105814 del 28 de noviembre de 2014¹⁰⁰, dando respuesta la solicitud de PROLUB S.A. con radicado No. 01141101736.

⁹⁵ Ibid. folio 271.

⁹⁶ Ibid. folios 273 y 274.

⁹⁷ Ibid. folio 276.

⁹⁸ Ibid. folios 278 y 279.

⁹⁹ Ibid. folios 281 a 296.

¹⁰⁰ Ibid. folio 298.

xxi) Registro de la investigación del subsuelo de la obra E.D.S. El Manantial, elaborado por la sociedad SPC LTDA ingenieros consultores, del mes de junio de 2014¹⁰¹.

xxii) Referenciación del proyecto EDS Gulf La Calera elaborado por PROLUB S.A.¹⁰².

xxiii) Documento denominado “*Sistema abastecimiento: proyectos desarrollados en el sistema de Abastecimiento*”¹⁰³.

xxiv) Informe de gestión 2012 de la EAAB S.A. – ESP¹⁰⁴.

xxv) Cuatro fotografías impresas¹⁰⁵. La sociedad demandada en su escrito de contestación afirma que se trata de fotografías del embalse San Rafael.

xxvi) Documento denominado “proyecto centro de control: objetivo corporativo Acueducto de Bogotá, objetivo Plan de Desarrollo Distrital”, elaborado por la EAAB S.A. ESP¹⁰⁶.

xxx) Plan de Contingencia EDS GULF LA CALERA, elaborado en el mes de diciembre de 2014 por la sociedad Productores de Lubricantes – PROLUB S.A. y LUPIEN, ROSENBERG ET ASSOCIÉS¹⁰⁷.

4.6. EMPRESA DE ACUEDUCTO, ALCANTARILLADO Y ASEO DE BOGOTÁ S.A. – EMPRESA DE SERVICIOS PUBLICOS – EAAB – ESP:

i) Memorando Interno No. 24100-2014-5936 del 10 de noviembre de 2014¹⁰⁸ del Gerente Corporativo Ambiental de la EAAB S.A. -ESP.

¹⁰¹ Ibid. folio 300.

¹⁰² Ibid. folios 302 a 304.

¹⁰³ Ibid. folio 306.

¹⁰⁴ Ibid. CD obrante a folio 305.

¹⁰⁵ Ibid. folios 308 a 311.

¹⁰⁶ Ibid. folios 313 a 335.

¹⁰⁷ EXPEDIENTE. Cuaderno anexo “Anexo No. 21”.

¹⁰⁸ EXPEDIENTE. Cuaderno Expediente No. 2015-01904. Folios 60 y 61.

ii) Memorando Interno No. 25310-2014-886 del 1º de octubre de 2014¹⁰⁹, por el cual la Gerencia Cooperativa del Sistema Maestro de la EAAB S.A. -ESP responde el cuestionario formulado por la Asesora Gerencia General de la empresa.

4.7. LUISA FERNANDA CAMACHO VIVES, HERMINIA CRISTANCHO CRISTANCHO Y JORGE OSAIAS GUEVARA MORENO (COADYUVANTES)

i) Concepto Técnico Hidrológico sobre los efectos causados por la construcción de una bomba de gasolina en la carretera Bogotá – La Calera, con un área aferente al embalse San Rafael, elaborado por el ingeniero Germán Monsalve Sáenz el 25 de mayo de 2014¹¹⁰.

4.8. PRUEBAS DECRETADAS DE OFICIO:

i) Acuerdo municipal No. 11 del 27 de agosto de 2010 *“por el cual se ajusta el Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de La Calera, adoptado mediante el Acuerdo No. 043 de 1999”*, proferido por el Concejo Municipal de La Calera – Cundinamarca¹¹¹.

5. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Con fundamento en las pruebas obrantes en el proceso, y en el marco legal y jurisprudencial que antecede, la Sala efectuará el siguiente análisis con relación a la vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda:

5.1. HECHOS PROBADOS EN EL PROCESO

Se encuentra probado en el proceso lo siguiente:

¹⁰⁹ Ibid. Folios 62 a 64.

¹¹⁰ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. Folios 668 a 694.

¹¹¹ EXPEDIENTE. Cuaderno anexo: “acuerdo municipal 11 del 27 de agosto 2010 Calera”. 288 folios.

5.1.1. Sobre La Reserva Forestal Protectora – Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá:

i) Mediante Acuerdo 30 de 1976¹¹², la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente - INDERENA, declaró como Área de Reserva Forestal Protectora – Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%, y de las definidas para el área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá (declarada y alinderada en el artículo 1º del acto administrativo), así como del perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá.

ii) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, en la Resolución No. 755 de 2012 *“por medio de la cual se establecen determinaciones respecto al uso y funcionamiento de la reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá y se modifica la Resolución 511 de 2012”*, se dispuso en su artículo 1º que en el área declarada como reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá solo se podrían expedir licencias de construcción de vivienda familiar rural aislada.

Así mismo, el artículo 2º del acto administrativo prescribe las actividades que podrán realizarse dentro del área de reserva forestal por considerarse de bajo impacto ambiental, en esto términos:

“ART. 2º—Dentro del área declarada como reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá mediante el artículo 2º del Acuerdo 30 de 1976 del Inderena, se podrán realizar en cualquier tiempo las siguientes actividades, dado que no ponen en riesgo el efecto protector de la mencionada reserva, se consideran de bajo impacto ambiental y que generan beneficio social:

1. Las inherentes o necesarias para adelantar la administración de la reserva forestal protectora productora, por parte de la autoridad ambiental competente.

¹¹² EXPEDIENTE. Cuademo principal No. 1. folios 14 a 17.

2. *El montaje de infraestructura temporal para el desarrollo de actividades de campo, que hagan parte de proyectos de investigación científica en diversidad biológica, debidamente autorizados.*

3. *Las que hagan parte de programas o proyectos de restauración ecológica, recuperación o rehabilitación de ecosistemas, en cumplimiento de un deber legal emanado de un permiso, concesión, autorización, licencia ambiental, u otro instrumento de manejo y control ambiental o que haga parte de un programa o proyecto impulsado por la autoridad ambiental competente, por Parques Nacionales Naturales de Colombia o por las entidades territoriales, y las propuestas por particulares en coordinación con la autoridad ambiental.*

4. *La construcción de instalaciones públicas rurales destinadas a brindar servicios de educación básica y puestos de salud a los pobladores rurales.*

5. *El desarrollo de infraestructura para recreación pasiva, senderismo e interpretación paisajística, cuya extensión en su conjunto sea inferior o igual a una (1) hectárea y que no incluya estructuras duras.*

6. *El mantenimiento de vías existentes, siempre y cuando no varíen las especificaciones técnicas y el trazado de las mismas.*

PAR. 1º—El desarrollo de las actividades de que trata el presente artículo, no autoriza el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables presentes en el área de reserva forestal; en caso de que se requiera deberán tramitarse las autorizaciones, permisos, licencias o concesiones a que haya lugar, ante la autoridad ambiental competente.

PAR. 2º—En caso de que las actividades a desarrollar no correspondan a las señaladas en el presente artículo, el interesado deberá solicitar al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sustracción a que haya lugar de acuerdo con lo previsto en la Resolución 918 de 2011, o la norma que la modifique, derogue o sustituya, y deberá obtener las autorizaciones, permisos, licencias o concesiones ambientales a que haya lugar ante la autoridad ambiental competente”.

iii) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución No. 511 del 19 de abril de 2012 “por medio de la cual se establece el procedimiento para la realinderación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá y se adoptan otras determinaciones”¹¹³, acto que según el artículo 1º tenía por objeto “establecer el procedimiento para realinderar la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, declarada en el artículo 2º del Acuerdo 30 de 1976 de la Junta Directiva del INDERENA, aprobado por Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura”.

¹¹³ Ibid. folios 85 a 90.

En los términos del artículo 2º del citado acto administrativo, la realinderación se llevaría a cabo en las siguientes etapas: a) determinación del suelo urbano, de expansión urbana y equipamientos básicos y de saneamiento ambiental el suelo rural asociados al suelo urbano y de expansión urbana, que han sido concertados con la corporación autónoma regional respectiva, en desarrollo del parágrafo 6º del artículo 1º de la Ley 507 de 1997, y que se encuentren al interior del Área de Reserva Forestal Protectora Productora; y b) determinación de las áreas de suelo rural que siguen manteniendo las condiciones de reserva forestal.

iv) Como resultado del proceso de realinderación, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profirió la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 *“por la cual se realindera la Reserva Forestal Protectora Productora la Cuenca Alta del Río Bogotá y se toman otras determinaciones”*¹¹⁴.

5.1.2. La localización del predio denominado “El Leño”, respecto de la reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá:

i) Con fundamento en el Certificado de tradición y libertad expedido el 25 de febrero de 2015 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Norte, correspondiente al inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265¹¹⁵, el predio denominado EL Leño tiene una extensión superficial equivalente a 1.811,20 m², alinderado según lo previsto en la Escrita No. 4588 de la Notaría 9ª de Bogotá.

ii) En cuanto a la ubicación del predio con relación a la localización del Embalse San Rafael, y del área de la reserva forestal protectora productora de la cuenca alta del río Bogotá, se tiene que en primera medida el predio se encontraba dentro de la reserva forestal, y posteriormente, con la realinderación dada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014, el predio pasó a estar localizado fuera del polígono de reserva. Tal circunstancia se evidencia así:

¹¹⁴ Ibid. folios 96 a 110.

¹¹⁵ Ibid. folio 118 y 119.

a) En el Informe Técnico de la CAR Cundinamarca No. 1036 del 28 de octubre de 2013 se señaló respecto del predio denominado el Leño, identificado con Cédula Catastral No. 253700000040299000, lo siguiente:

“De acuerdo con la línea base de la CAR y la cartografía de la corporación, junto con las coordenadas tomadas por el campo se determina que el predio se encuentra ubicado dentro de la Reserva Forestal Protectora Productora Cuenca Alta del Río Bogotá de acuerdo con lo apreciado en la anterior imagen”¹¹⁶.

Tal criterio sustentó que la autoridad impusiera la medida preventiva sobre el predio consistente en la suspensión inmediata de excavación y preparación de terreno para la construcción de una estación de servicio en el predio denominado “El Leño”, en el municipio de la calera, impuesto en acta del 20 de enero de 2014, y legalizado en la Resolución No. 20 del 23 de enero de la misma anualidad¹¹⁷.

b) Luego de la expedición de la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sociedad PROLUB S.A. por intermedio de su apoderado en radicado del 9 de mayo de 2014¹¹⁸ solicitó a la CAR Cundinamarca el levantamiento de la medida cautelar en flagrancia establecida en el predio el leño el 23 de enero de 2014, argumentando que como resultado del proceso de redelimitación de la Reserva Forestal Nacional de la Cuenca Alta del Río Bogotá, el predio de propiedad de la sociedad (El Leño) quedó fuera de los límites de la reserva.

c) La CAR Cundinamarca en Informe Técnico No. 217 del 20 de febrero de 2014¹¹⁹, precisó:

“De acuerdo con la ubicación del predio identificado con la Cédula Catastral 4029000 ubicado en la Vereda San Rafael, dentro de la cartografía digital emitida por la Subdirección de Planeación y Sistemas de Información de la CAR está localizado fuera del polígono identificado como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta

¹¹⁶ Ibid. folio 355.

¹¹⁷ Ibid. folios 81 a 95.

¹¹⁸ EXPEDIENTE. Cuaderno de medida cautelar (2015-00556). folios 217 y 218.

¹¹⁹ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 1. folios 394 a 397.

del Río Bogotá, generado mediante la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014¹²⁰.

Al informe técnico se acompañaron los mapas que se muestran a continuación:

¹²⁰ Ibid. folio 395.

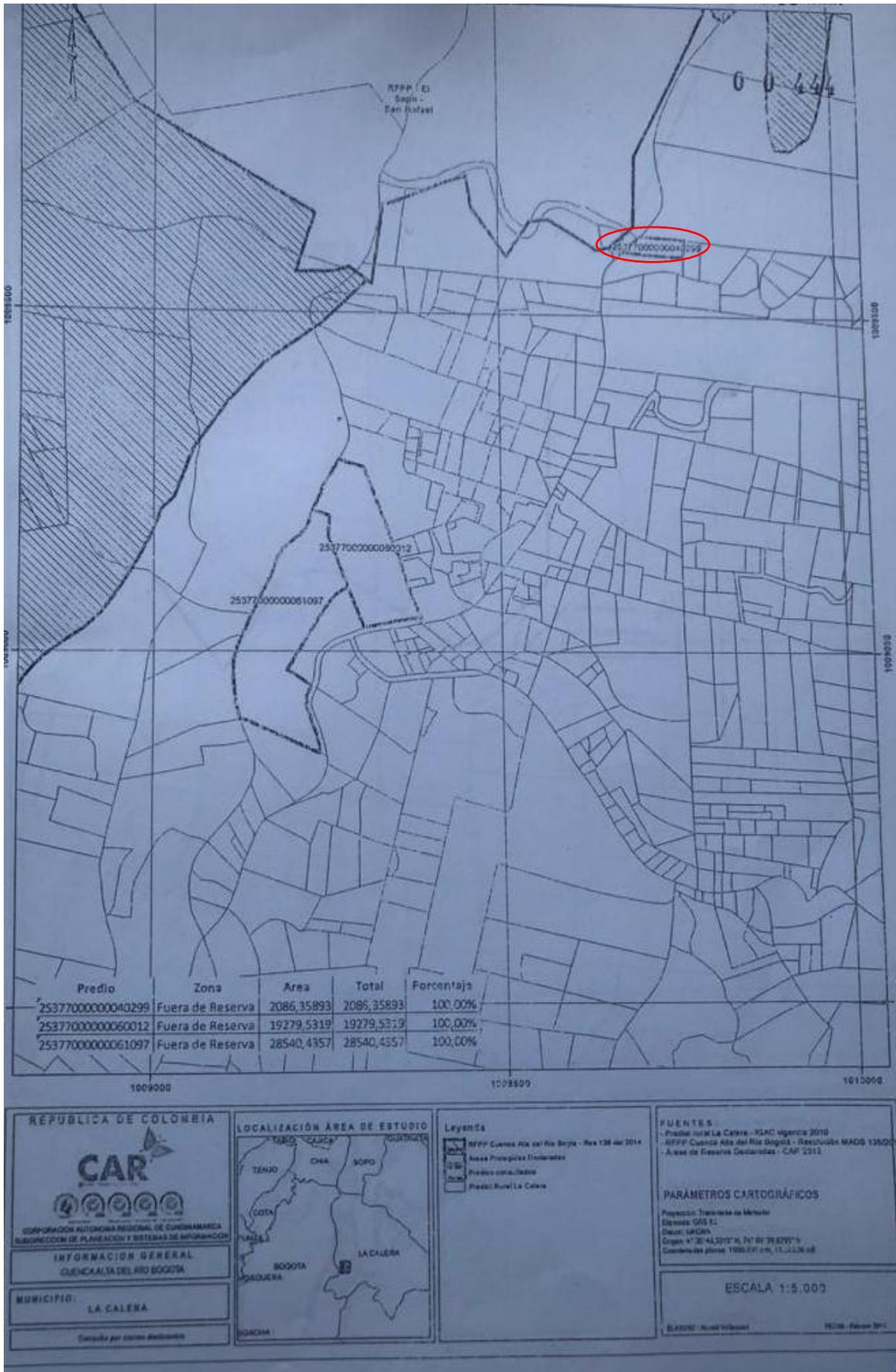


IMAGEN No. 1 (circulo fuera de la imagen)

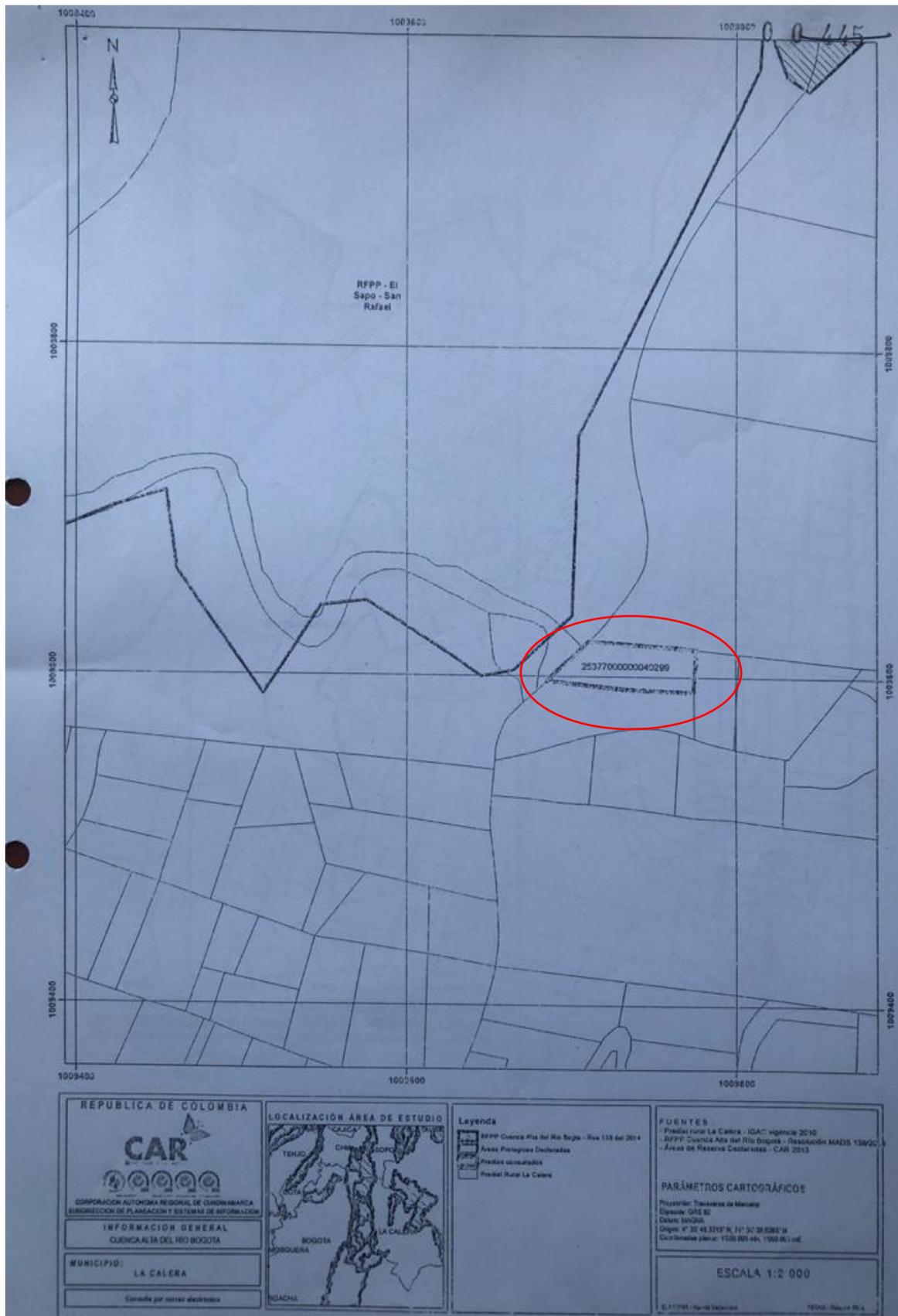


IMAGEN No. 2 (círculo fuera de la imagen)

Como se puede observar en los mapas, el polígono demarcado e identificado con el No. 2537700000040299, que corresponde a la cédula catastral del

predio denominado el “El Leño”, muestra la ubicación del mismo (polígono señalado en el círculo).

d) El Ingeniero Germán Monsalve Sáenz en el documento “*Concepto técnico Hidrológico sobre los efectos causados por la construcción de una bomba de gasolina en la carretera Bogotá – La Calera, con un área aferente al embalse San Rafael*”¹²¹, aportó entre otras imágenes un mapa con la ubicación general de la zona del proyecto, que se destaca a continuación:

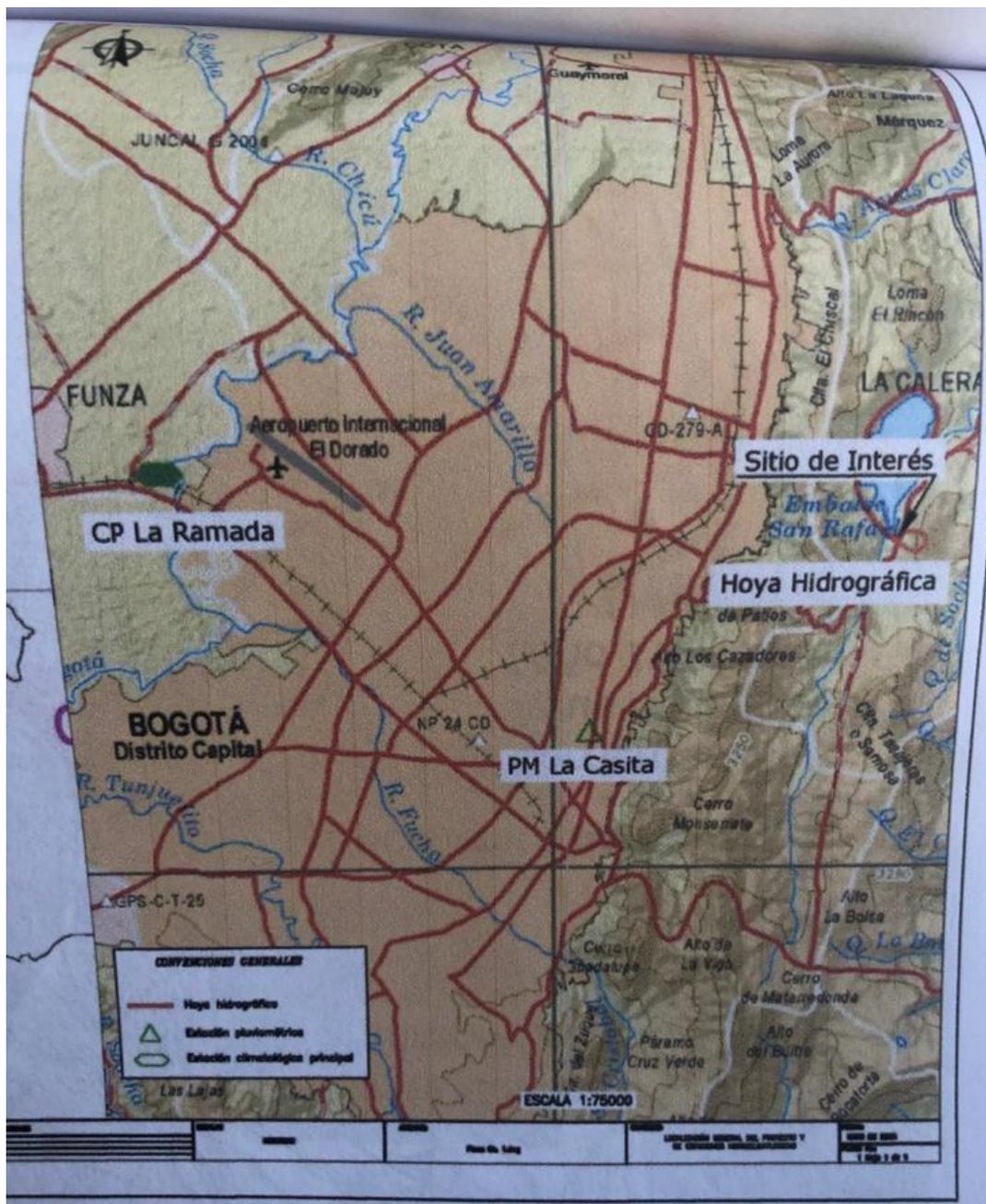


IMAGEN NO. 3.

¹²¹ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. Folios 668 a 694.

De la imagen aportada por el ingeniero, nótese que en la parte derecha se identifica el embalse San Rafael, desde el cual desemboca el río Teusacá. El predio se encuentra señalado en una flecha con la leyenda “sitio de interés”.

e) El ingeniero también aporta como imagen sobre la ubicación del predio la siguiente:

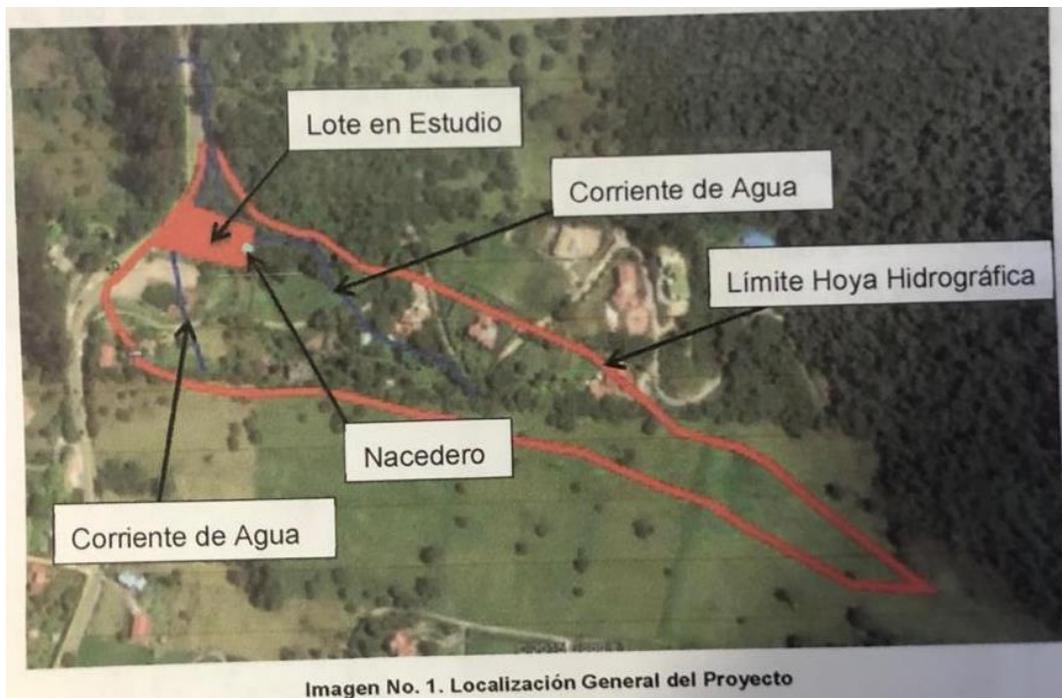


IMAGEN NO. 4

Con fundamento en la imagen, en la descripción de la localización del proyecto, el ingeniero informa:

“En esta imagen No. 1 se observa a la izquierda de la misma, la vía Bogotá – La Calera, que va de sur a norte. El lote y la edificación de análisis, en color rojo, colinda con esta vía en su extremo occidental. Anterior a la construcción de la bomba de gasolina existían dos corrientes de agua que fluían en sentido preferencial norte – sur y luego se unían para cruzar la referida vía. La edificación mencionada interceptó y cortó dos corrientes de agua (en color azul) que iban de sur a norte a unirse y luego cruzaban la vía referida. Es clara la afectación total sobre estas corrientes de agua debida a la construcción de la bomba de gasolina. Adicionalmente, se observa un nacedero de agua (manantial) sobre el lado suroriental de la edificación. Es de aclarar que estas corrientes de agua, como se presentará más adelante estaban plenamente identificadas en el Plano J-7, en escala 1:2000 del Instituto Geográfico Agustín Codazzi, IGAC, del año 1974”¹²².

¹²² Ibid. folio 673.

f) El parágrafo 2º de la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, prevé que *“la cartografía oficial de la presente resolución, se adopta en formato shape.file la cual se encontrará disponible para consulta en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible”*. Consultada la página Web de la entidad¹²³, se observa el documento denominado *“mapa de realínderación Resolución 138 y 456 del 2014”*, correspondiente a la Reserva Forestal Protectora Productora – RFPP – Cuenca Alta del Río Bogotá, cuya imagen se muestra a continuación:

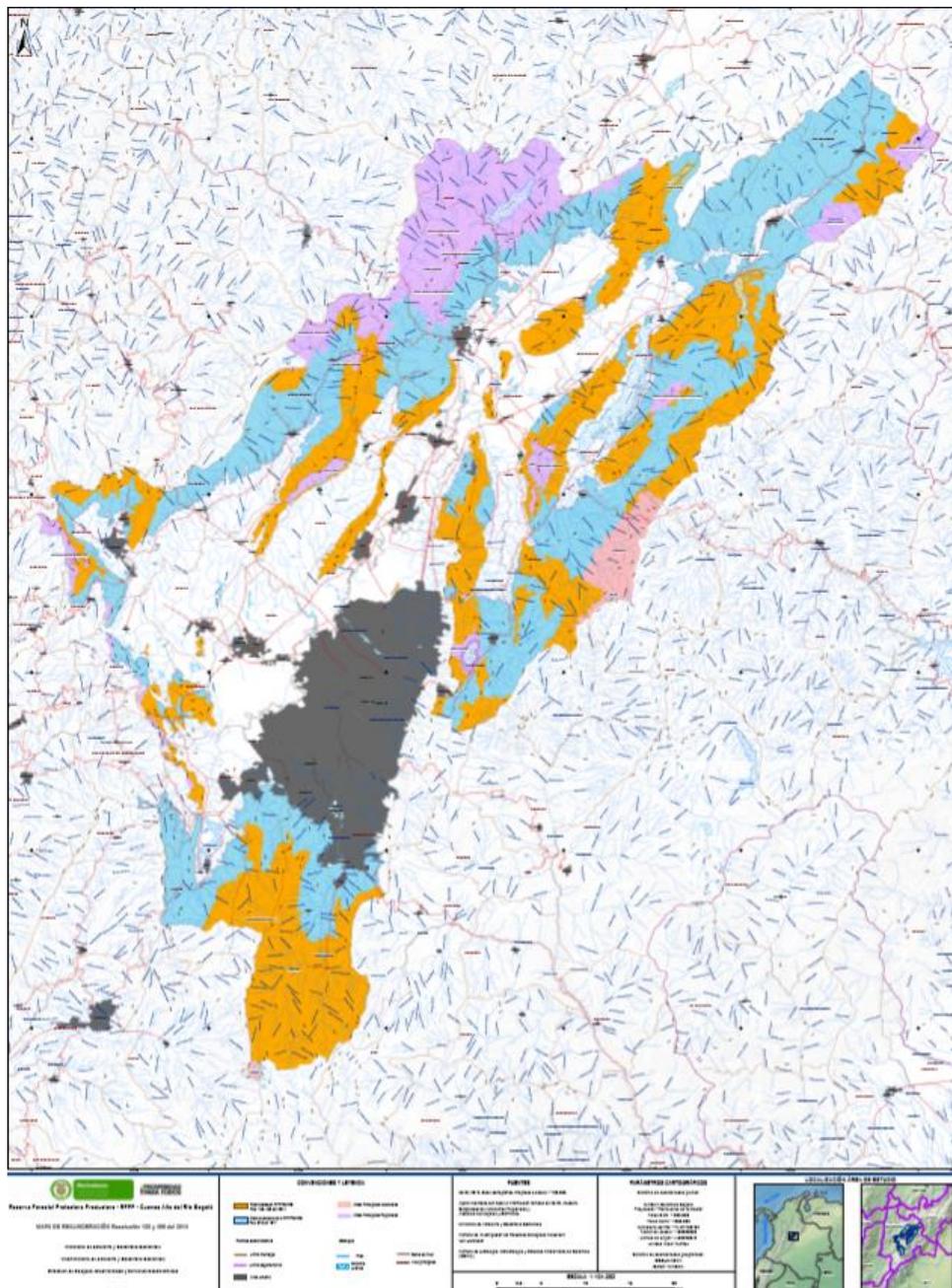


IMAGEN NO. 5

¹²³ MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Resoluciones. “resoluciones 2014: Resolución No. 0138-2014” Disponible en: <<https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>>. Consultado el 27 de junio de 2020.

Los datos y convenciones que se encuentran en la parte inferior del mapa se muestran a continuación:

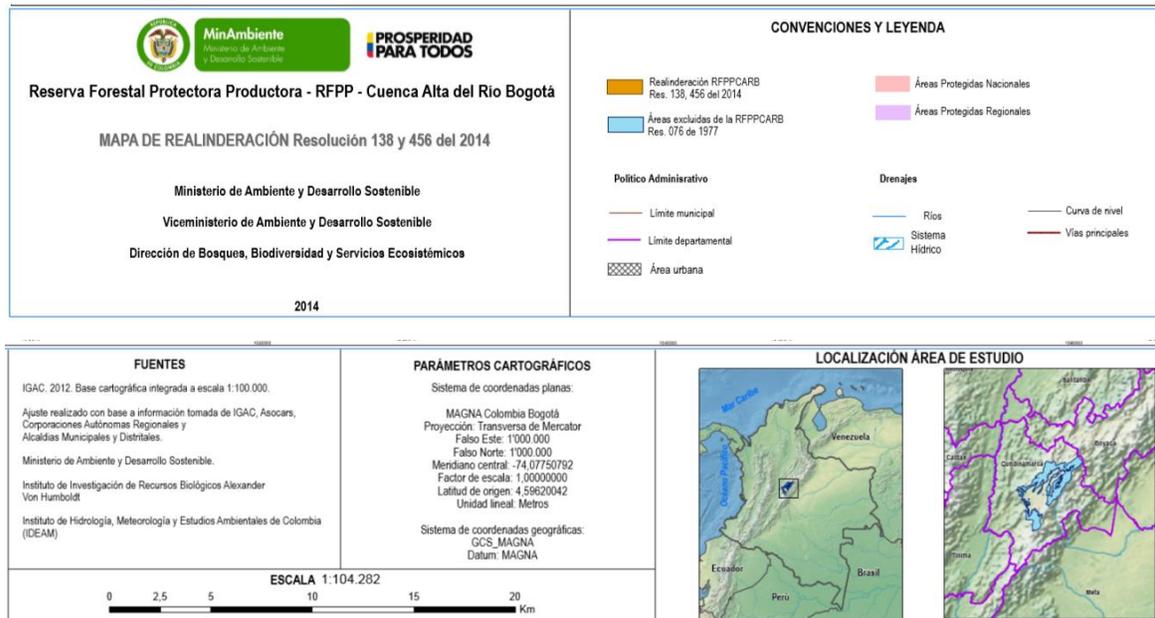


IMAGEN NO. 6

El sector de la Reserva Forestal Protectora Productora – RFPP – Cuenca Alta del Río Bogotá que corresponde al embalse San Rafael, se amplía del mapa (imagen No. 6) así:

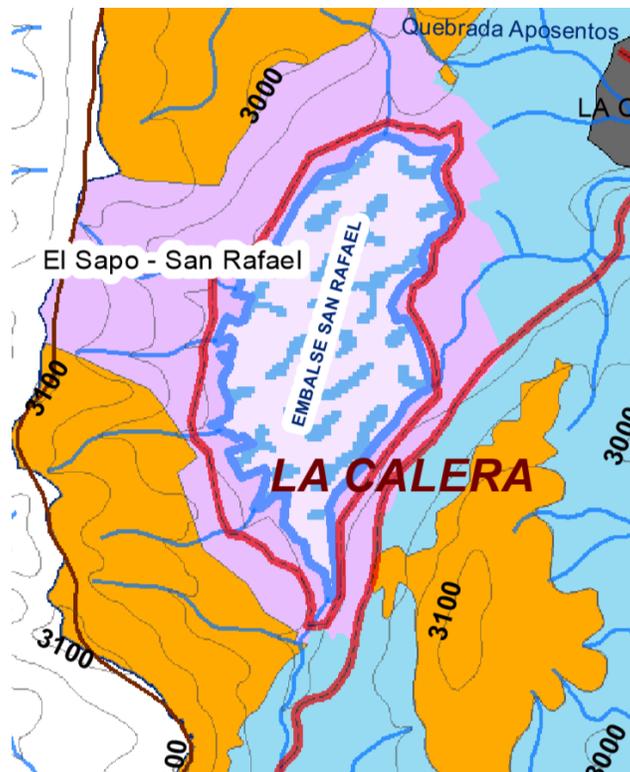


IMAGEN NO. 7.

g) Del análisis de la imagen en conjunto con los mapas y la información que antecede, se tiene que el predio denominado “El Leño” se localiza al oriente de la vía Bogotá – La Calera. Se observa que en la realinderación efectuada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 que a la altura de la vía que colinda al occidente con el embalse San Rafael, la zona se encuentra demarcada como área protegida, mientras que al oriente, si bien se observa un área realinderada, se encuentra también una zona excluida, dentro de la cual se localiza el predio objeto de esta acción constitucional.

iii) Si bien está demostrado que el predio denominado “El Leño” se localiza fuera de la zona de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, es innegable que el predio colinda con el área protegida, en particular a su cercanía con el embalse San Rafael, lo cual se acredita de lo observado en los mapas e imágenes que anteceden, así como también de lo señalado por la Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas Protegidas de la CAR Cundinamarca en el Informe Técnico No. 60 del 30 de abril de 2014, en el que refiere:

“(…) Considerando las coordenadas de ubicación del predio El Leño, se encuentra ubicado en la vereda El Salitre del Municipio de Soacha, en la vecindad del Embalse San Rafael y en la subcuenca del río Teusacá, como se observa en el Mapa No. 1. Al detallar el sector con escala adecuada, adicionalmente se resalta que en el sector en donde se ubica el predio El Leño, se observan cauces de cursos de agua que confluyen al río Teusacá y en donde se ubica sector en donde se efectuaron algunos apiques para detectar el nivel freático; Ver Mapa No. 2. Se ubicó el sitio de las coordenadas indicadas en el memorando de la solicitud de la Oficina Bogotá Distrito Capital – La Calera, resaltando que se observa cauces de cursos de agua de la subcuenca del Río Teusacá; ver Mapa No. 3”¹²⁴.

Conforme a lo anterior, el predio El Leño es circunvecino al Embalse San Rafael y a la subcuenca del río Teusacá.

iv) No obstante en el referido concepto, el profesional especializado de la Subdirección de Administración de los Recursos Naturales y Áreas

¹²⁴ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 1. folio 241.

Protegidas, informa que no se identifica afloramiento hídrico en las inmediaciones del predio “El Leño”, advirtiéndolo:

“Respecto a solicitud de Radicado No. 01133100240 de 20/112/2013, mediante el cual la Oficina Provincial Bogotá D.C. – La Calera solicitó apoyo técnico para identificar afloramiento hídrico ubicado en las inmediaciones del predio denominado El Leño, identificado con cédula catastral 253770000040299000 y matrícula inmobiliaria 50N-1139265, ubicado en la vereda El Salitre en el Municipio de La Calera, en el sitio de coordenadas E 1.009.756 N 1.009.613, se concluye que no corresponde a afloramiento hídrico, ya que al efectuar apliques en el terreno en el sector de dicho predio no se detectó nivel freático; además porque se evidenció que en el sector referido están conduciendo a través de campo de filtración, los efluentes de los sistemas de tratamiento de aguas residuales provenientes del Condominio El Chuscal, ubicados en la vereda El Salitre del municipio de La Calera, y que lindan con el predio El Leño”¹²⁵.

5.1.3. La estación ESD El Manantial, estado del trámite de licenciamiento ante el municipio de La Calera

i) El Secretario de Planeación municipal de La Calera, en oficio del mes de mayo de 2013¹²⁶ informó a la señora Irene de Munera , vecina del predio “EL LEÑO”, de la solicitud de una licencia de demolición de una vivienda y construcción de una estación de servicio, con un área a demoler de 132.34 m², y un área a construir de 249 m² aproximadamente, en el predio identificado con número catastral 00 00 0004 0299 000, denominado EL LEÑO de la vereda San Rafael del Municipio La Calera. La invitó a manifestar su voluntad u oposición. Así mismo, en oficio del 14 de mayo de la misma anualidad, el Secretario de Planeación Municipal le informó al INVIAS sobre el estado de la solicitud.

ii) En escrito con radicado del 23 de mayo de 2013 en la Alcaldía Municipal de La Calera¹²⁷, por el cual un grupo de vecinos de la zona aledaña al predio denominado “El Leño”, manifestaron su oposición a la aprobación de la construcción de una estación de servicio en esa locación, advirtiéndolo entre otros aspectos que el proyecto genera grandes impactos negativos de tipo

¹²⁵ Ibid. folio 244.

¹²⁶ EXPEDIENTE. CUADERNO PRINCIPAL No. 1. folio 36.

¹²⁷ Ibid. folios 38 a 40.

ambiental como: a) el peligro potencial que produce el manejo de hidrocarburos explosivos, b) la contaminación del aire por aglomeración de automotores, c) el deterioro de las condiciones acústicas, d) el derramamiento de combustibles y lubricantes difíciles de manejar en la zona rural sin contar con sistemas especiales de vertimientos, d) la contaminación hídrica de cuencas por manejo de escorrentías, e) la contaminación de aguas lluvia o lavado, f) la contaminación lumínica durante las horas de la noche, e) el incremento de la seguridad, y g) el embotellamiento vehicular dada la ubicación del predio objeto del proyecto.

iii) En Radicado No. 3539 de 2013¹²⁸ el Secretario de Planeación Municipal de La Calera resolvió la oposición de la licencia para la construcción de la Estación de Servicios, informando que se inició trámite a la licencia radicado bajo el No. 13.077, estando en etapa de revisión técnico-jurídica.

iv) El Secretario de Planeación del Municipio de La Calera – Cundinamarca, profirió la Resolución No. 124 de 2013 *“por medio de la cual se concede y expide licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio”*¹²⁹. En el acto administrativo se resolvió conceder y expedir licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio, con un área a demoler de 132,34 m² y a construir de 275,41 m², a favor de la señora María Lilia Pérez Rodríguez, identificado con la cédula de ciudadanía número 21.222.685, expedida en Villavicencio, propietaria del predio denominado “El Leño”. La vigencia de la licencia sería por un periodo de 24 meses prorrogables por un periodo adicional de 12 meses contados a partir de la fecha de firmeza de los actos administrativos mediante los cuales se otorgan las respectivas licencias. El acto se notificó personalmente al apoderado de María Lilia Pérez Rodríguez el 27 de junio de 2013.

¹²⁸ Ibid. folios 41 a 43.

¹²⁹ Ibid. folios 44 a 50.

v) Según el Certificado de tradición y libertad expedido el 25 de febrero de 2015 por la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá – Norte, correspondiente al inmueble identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265¹³⁰, el 27 de mayo de 2013 se registró la Escritura Pública No. 1332 del 16 de mayo de 2013 de la Notaría Treinta de Bogotá D.C., contentiva de la compraventa del predio a la señora María Lilia Pérez Rodríguez a la sociedad Productores y Lubricantes S.A. – PROLUB S.A.

vi) En radicado No. 5827 del 27 de agosto de 2013¹³¹, un grupo de ciudadanos solicitaron al Alcalde del municipio de La Calera la Revocatoria Directa de la Licencia No. 116 del 26 de junio de 2013. En atención a la solicitud, el Alcalde municipal de la Calera profirió la Resolución del 5 de septiembre de 2013¹³² por la cual resolvió iniciar el trámite del recurso extraordinario de revocatoria directa en contra de la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013. En escrito con Radicado No. 6519 del 25 de septiembre de 2013, la señora María Lilia Pérez Rodríguez manifestó su oposición a la revocatoria de la Resolución No. 124 del 26 de junio de 2013 que produjo efectos jurídicos a su favor¹³³.

vii) El municipio de La Calera – Cundinamarca, el 4 de febrero de 2014 demandó en nulidad simple¹³⁴ la Resolución No. 124 de 2013 proferido por la misma autoridad, con fundamento en que a su criterio el acto administrativo está viciado de nulidad por ser manifiesta la violación de las normas constitucionales y legales que reglamentan las licencias ambientales y el procedimiento para su trámite.

viii) El Juzgado Quinto Administrativo Oral del Circuito de Bogotá en Oficio No. J 005-2017-732 del 1º de noviembre de 2017 ofició a esta Corporación con destino al proceso de la referencia, con el fin de informar si en el proceso se practicó un dictamen pericial dirigido a determinar si el inmueble identificado con el folio de matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265 y cédula

¹³⁰ Ibid. folio 118 y 119.

¹³¹ Ibid. folios 64 y 65.

¹³² Ibid. folios 67 y 68.

¹³³ Ibid. folios 67 y 68.

¹³⁴ Ibid. folios 111 a 117.

catastral 25-377-00-00-00-004-0299-0-00¹³⁵, se encuentra algún nacimiento de agua. La solicitud se efectuó en el marco del expediente No. 11001333400520140002200.

Revisado ese número de expediente en la página Web de la Rama Judicial¹³⁶ se tiene que se trata del proceso de nulidad simple del municipio de La Calera en contra de la señora María Lilia Pérez Rodríguez, demanda con radicación del 4 de febrero de 2014. A la fecha el proceso se encuentra para fallo en primera instancia.

5.1.4. Las actuaciones de la CAR Cundinamarca respecto de la construcción de la ESD El Manantial

i) Como se observó en precedencia, la CAR Cundinamarca mediante informe técnico No. 1036 del 28 de octubre de 2013 advirtió que el predio “El Leño” se encontraba dentro de la Reserva Forestal Productora Cuenca Alta del Río Bogotá, motivo por el cual la autoridad impuso medida preventiva sobre el predio consistente en la suspensión inmediata de excavación y preparación de terreno para la construcción de una estación de servicio en el predio denominado “El Leño”, en el municipio de la calera, legalizado en la Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014

ii) Con fundamento en la realinderación dada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014, la CAR Cundinamarca en Informe Técnico No. 217 del 20 de febrero de 2014 precisó que el predio El Leño se encontraba fuera del polígono identificado como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá. Así mismo, en el Informe Técnico No. 60 del 30 de abril de 2014 señaló que no se identificaba afloramiento hídrico en las inmediaciones del predio “El Leño” concluyendo:

¹³⁵ EXPEDIENTE. Cuademo principal No. 2. Folio 823.

¹³⁶ RAMA JUDICIAL, Consejo Superior de la Judicatura. Consulta de procesos. Consultado el 26 de junio de 2020 en: <https://procesos.ramajudicial.gov.co/procesoscs/ConsultaJusticias21.aspx?EntryId=qtltlyfL28anajBEU3MuNQtUNdbc%3d>.

“Respecto a la solicitud de Radicado No. 011331000240 del 30 de diciembre de 2013, mediante el cual la Oficina Provincial de Bogotá D.C. – La Calera solicitó apoyo técnico para identificar afloramiento hídrico en las inmediaciones del predio denominado El Leño, (...) se concluye que no corresponde a afloramiento hídrico, ya que al efectuar apliques en el terreno en el sector de dicho predio no se detectó el nivel freático; además porque se evidenció que en el sector referido están conduciendo a través de campo de filtración, los efluentes de los sistemas de tratamiento de aguas residuales provenientes del Condominio El Chuscal, ubicados en la Vereda El Salitre del municipio de La Calera y que lindan con el predio El Leño”¹³⁷.

Ambos conceptos de los informes técnicos que anteceden sustentaron la Resolución No. 130 del 21 de mayo de 2014, proferida por la CAR – Cundinamarca *“por la cual se levanta una medida preventiva y se toman otras determinaciones”¹³⁸*. En el acto administrativo se resolvió levantar la medida preventiva impuesta mediante Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014.

iii) La Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca en el Auto OBDC No. 575 del 31 de julio de 2014¹³⁹ *“por el cual se efectúan requerimientos y se dictan otras disposiciones”*, se requirió a la sociedad Productores de Lubricantes S.A. – PROLUB S.A., *“para que allegue el diseño y cálculo con el respectivo análisis comparativo, de los tanques a utilizar teniendo como referencia los tipos de tanque que se establecen la Guía de Manejo Ambiental para Estación de Servicio de Combustible emitido por el Ministerio de Medio ambiente, lo cual permitirá elegir la mejor alternativa con el fin de evitar las posibles afectaciones que se puedan presentar por las fugas de combustible (...)”¹⁴⁰*. Así mismo le solicitó el Plan de Contingencia y Control de Derrames, acorde con los parámetros establecidos en el Decreto 321 de 2009, el cual debe contar con la aprobación de la CAR conforme al artículo 35 del Decreto 3930 de 2010.

iv) Obra en el Expediente el Plan de Contingencias EDS GULF EL MANANTIAL, elaborado por la ingeniería y consultoría ambiental LUPIEN,

¹³⁷ EXPEDIENTE. Cuademo principal No. 1. folios 240 a 244.

¹³⁸ Ibid. folios 120 a 145.

¹³⁹ Ibid. folios 148 a 163.

¹⁴⁰ Ibid. folio 162.

ROSENBERG ET ASSOCIÉS en el mes de septiembre de 2014 para la sociedad PROLUB S.A. junto con sus respectivos anexos¹⁴¹.

v) La autoridad ambiental en el marco del Expediente No. 45324, emitió Informe Técnico OBDC No. 9 31 del 31 de julio de 2014¹⁴², que tiene por objeto identificar las posibles afectaciones ambientales en cumplimiento con el proceso de evaluación, prevención y control de los factores de deterioro ambiental relacionados con la construcción de una estación de servicio. En el acto se recomienda solicitar a la empresa PROLUB S.A. para: a) allegar el diseño y cálculo con el respectivo análisis comparativo de los tanques a utilizar teniendo como referencia los tipos de tanque que establece la Guía de Manejo Ambiental para Estación de Servicio de Combustible emitida por el Ministerio de Medio Ambiente; y b) aportar el Plan de Contingencia y Control de Derrames.

vi) En Auto OBDC No. 686 del 15 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca *“por el cual se avoca conocimiento y se dictan otras disposiciones”*¹⁴³, se decidió avocar conocimiento de la documentación contentiva del Plan de Contingencia y Control de Derrames presentada por la sociedad Productores de Lubricantes S.A. – PROLUB S.A., y se dispuso entre otros: a) informar a PROLUB S.A. que para dar trámite a la documentación presentada debe allegar los costos del proyecto; b) advertirle a la sociedad que la no presentación de la documentación requerida dará lugar al desistimiento de la solicitud; c) informar a la sociedad que no podrá efectuar labores de cargue de combustible y operación de la Estación de Servicio El Manantial, hasta no contar con la aprobación de un Plan de Contingencia y Control de Derrames por parte de la CAR Cundinamarca.

vii) El Jefe de la oficina Bogotá – Cundinamarca en Informe Técnico OBDC No. 1029 del 16 de septiembre de 2014 de la CAR Cundinamarca¹⁴⁴, indicó entros otros aspectos los siguientes: a) que una vez visitado el predio el Leño

¹⁴¹ Ibid. folios 164 a 232.

¹⁴² Ibid. folios 245 a 251.

¹⁴³ Ibid. folios 449 a 460.

¹⁴⁴ Ibid. folios 419 a 425.

ubicado en la vereda San Rafael, se encontró la demolición total de las construcciones existentes, con el objeto de la instalación de los tanques de almacenamiento de combustible y para la construcción de los muros de contención, lo que a su criterio va en contravía con la licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, en presunto incumplimiento de la Resolución No. 124 de 2013 de la Secretaría de Planeación de La Calera; b) advierte la presencia de varios agrietamientos en el terreno de aproximadamente 15 cm de ancho y una profundidad promedio de 30 cm; c) evidenció posibles afectaciones al predio colindante que se encuentra localizado en la parte superior probablemente por los movimientos de tierra adelantados sobre talud del predio El Leño, ocasionando fisuras que pueden amenazar riesgo a los predios colindantes.

viii) En el Auto OBDC No. 943 del 26 de noviembre de 2014 *“por el cual se inicia trámite administrativo de aprobación del Plan de Contingencia, se realiza cobro de servicios de evaluación ambiental y se dictan otras determinaciones”*¹⁴⁵, proferido por la Jefe de la Oficina Bogotá D.C. – La Calera de la CAR Cundinamarca, se declaró iniciado el trámite administrativo ambiental de aprobación del Plan de Contingencia a nombre de PROLUB S.A. Así mismo se dispuso que la sociedad debía cancelar la suma de catorce millones doscientos sesenta y un mil ciento setenta y ocho pesos M/CTE (\$14.261.164 M/CTE), por concepto de servicio de evaluación ambiental.

ix) En radicado del 17 de diciembre de 2014¹⁴⁶, el apoderado de PROLUB S.A. allegó el recibo de consignación por un valor de \$14.261.178 correspondientes al costo de evaluación del Plan de Contingencia. Informa que debido a las observaciones dadas por la EAAB S.A. – ESP al Plan de Contingencia, la empresa decidió sustituir y entregar otro plan para la evaluación de la autoridad ambiental. El Plan de Contingencia de la Estación de Servicio Gulf La Calera corregido, fue aportado a la CAR Cundinamarca en escrito con radicación del 15 de enero de 2015¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Ibid. folios 482 a 484.

¹⁴⁶ Ibid. folios 485 y 486.

¹⁴⁷ Ibid. folio 263.

x) En Informe Técnico No. OBDC 1258 del 12 de noviembre de 2014 “*seguimiento y control predio El Leño*”, de la CAR Cundinamarca¹⁴⁸, dado como consecuencia de la visita al predio El Leño, con el objeto de atender la solicitud instaurada por la señora Herminia Cristancho, y con el objeto de “*apoyar y evaluar las condiciones de riesgo y/o vulnerabilidad que se viene presentando a fin de tomar las medidas a que haya lugar*”, se hicieron los siguientes hallazgos de la visita efectuada:

a) Se observó una ladera de pendiente media, en la que la zona baja se aprecia la construcción de una estación de servicio que incluye una estructura de contención en voladizo. En la zona de la estructura de contención se colocó un relleno de material con contenido de suelo con materia orgánica y material reciclado, extraído de la misma excavación, sin que se evidencie que la compactación haya cumplido con las especificaciones técnicas INV-220-07.

b) Se encontraron diferentes patologías estructurales del muro de contención, entre las que se incluyen cambios de dimensionamiento del vástago en la corona, concreto hormigonado en algunas zonas, falla transversal del vástago, sin que cumpla con la misma función de diseño, acumulación de agua en la zona de material de relleno de estabilización del talud, lloraderos con mal funcionamiento debido a que el agua baja por toda la sección del vástago, afectando la estructura de concreto en la caja libre, aguas superficiales y subterráneas sin control un manejo.

c) La ladera presenta un movimiento en masa de tipo deslizamiento de origen rotacional arriba del muro, con escape principal limpio y abierto de altura aproximada de 1.5 cm, por el cual se infiltra gran cantidad de agua transportada por conductos que se forman en el suelo y son conducidos hasta la cara del muro.

¹⁴⁸ Ibid. folios 491 a 496.

d) En la zona del cuerpo del movimiento se presenta inclinación de árboles producidos por el movimiento en masa, los cuales están sometidos a tensión mediante unos templetos colocados por la constructora a fin de evitar que se cayeran algunos.

e) Se observa otro sitio de la ladera en el cual se denota presencia de agua de escorrentía superficial que presenta un color amarillo a rojo que se puede deber al tipo de terreno que es arcilloso y del mismo color.

xi) En el referido informe se efectuó concepto técnico, en el que se indicó:

“Se ha realizado en el predio una excavación profunda de aproximadamente 2.5 a 3.0 metros para cimentación de una edificación o instalación para estación de servicio de combustible para vehículos, según información documental y verbal obtenida, el perfil estratigráfico de la excavación presenta estratos arcillosos de color café oscuro intercalado como material laminar quebradizo y grisáceo; además se observa humedad en el talud conformado por los estratos a través de los cuales drena el agua del nivel freático que es de color rojizo por contenido de hierro. Derivado de la excavación se proyectó un muro de contención en concreto reforzado, el cual según lo evidenciado en campo tiene como funcionalidad dar estabilidad a la ladera que fue intervenida por el corte antrópico. A continuación se describe el proceso de remoción en masa y su influencia en la zona.

5.1. Factores de inestabilidad y señales de movimiento.

El efecto del agua presente en los materiales es evidente, allí se puede observar acumulación de agua de algunos escarpes y en la parte estable de la corona ya se han recuperado con crecimiento de pastos de porte bajo. La influencia sobre la resistencia total debido a las presiones hidrostáticas es dada principalmente por los efectos naturales extrínsecos se encuentran la precipitación, infiltración, meteorización, escorrentía y sobrecarga, y el principal factor intrínseco es el flujo superficial y pérdida de resistencia la corte en algunas zonas.

Algunas de las causas evidentes son las condiciones del terreno, con un material sensible fallado por corte; los procesos físicos como las lluvias intensas de larga duración y prolongadas, los procesos geomorfológicos como remoción de la vegetación por erosión, y los procesos humanos debido al mantenimiento defectuoso del sistema de drenaje también son incluidos en la inestabilidad de la zona.

Las primeras observaciones indican árboles con troncos inclinados en distintas direcciones dentro del área lo cual puede ser un efecto de algún movimiento reciente además de los escarpes presentes. También se encontraron aguas estancadas en escarpes que son una fuente indeseable de saturación principalmente en la cabeza del movimiento y

en el cuerpo, lo cual favorece la infiltración, ablanda el material y produce presiones indeseables, finalmente se puede ver el escarpe principal abierto que permite la entrada de flujo de casi 1,5 m de altura.

5.2. Criterio de reconocimiento en campo de los mecanismos que intervienen

La clase de movimiento es un deslizamiento de suelos, con un mecanismo de transporte de deslizamiento rotacional lento a rápido, su superficie de falla es curva en ladera de pendiente moderada a baja, el material parental es suelo probablemente consolidada muy grietas con superficie basal definida, la principal causa es la elevación de los niveles de agua y la masiva infiltración de la misma.

5.3. Descripción de la actividad del movimiento.

Según el movimiento en el tiempo, su estado de actividad es latente, pues tiene posibilidades de reactivarse por las causas del movimiento original, la superficie de falla se extiende hacia los flancos del movimiento por lo tanto su distribución de actividad es ampliándose, finalmente el modo de actividad es simple porque presenta un movimiento individual sobre una masa que falla sin sufrir desprendimiento o movimientos independientes de partes del mismo.

5.4. Descripción de los movimientos iniciales según la falla

La descripción de las características de los materiales según la tasa de movimiento evidencia un comportamiento moderado, con una condición de ladera, mojada en material de suelo, lo cual conduce a un movimiento de deslizamiento.

5.5. Descripción de aspectos generales.

El predio está ubicado en la zona cercana a los cerros orientales de Bogotá y aproximadamente a 17 km se identificó un movimiento en masa en deslizamiento que va en una dirección y tiene cerca de 1.0 Ha, hay presencia de poca vegetación nativa y está influenciado por aguas de infiltración.

El diagnóstico muestra una condición de la ladera semisaturada con presencia de acumulación de agua en la parte de la corona, cabeza y cuerpo del movimiento, los cuales no tienen canales de conducción del flujo. Los flancos están bien demarcados por la superficie de falla rotacional los cuales son propensos a ampliarse por la condición actual, la pata del movimiento está generando acumulación de presiones al muro el cual le generó una falla y varias patologías estructurales”¹⁴⁹.

Con fundamento en los hallazgos y el concepto técnico emitido, en el informe técnico se dieron las siguientes recomendaciones:

¹⁴⁹ Ibid. folio 495.

- a) Se debe incluir análisis de estabilidad de la ladera con el mecanismo de falla presente, incluir plano de localización de los sondeos realizados e incluir un modelo geológico – geotécnico que obedezca a las condiciones del sitio.

- b) Las patologías estructurales del muro demuestran la inestabilidad del mismo, con un material de relleno que no cumple especificaciones técnicas de comportamiento mecánico, ni de compactación, sin un sistema de manejo de drenaje, por lo que recomienda suspender labores de ejecución de las obras hasta implementar las medidas correctivas pertinentes para el buen funcionamiento de la estructura de contención que estén acompañadas del manejo de aguas de infiltración y escorrentía.

- c) La ladera debe tener diferentes canales colectores superficiales para el manejo del agua de escorrentía e infiltración. Se debe implementar desde la corona del movimiento hasta la pata y hacia los flancos, se recomienda un sistema artesanal que funcione como drene, propiamente en las zonas de pendiente más alta.

- d) Teniendo en cuenta el escarpe principal y la topología del terreno es necesario implementar un sistema de trinchos que puedan ser en guadua o con material de la zona, de manera que se formen terrazas para disipar la energía del movimiento, lo cual debe estar acompañado de zanjas horizontales superficiales artesanales comunicadas con los colectores longitudinales.

- e) Se recomienda realizar el monitoreo y control permanente sobre los procesos de remoción en masa.

- f) Para la implementación de medidas de mitigación definitivas se requiere un estudio geotécnico detallado que incluya las recomendaciones realizadas en precedencia, para establecer no solo medidas de prevención de procesos de remoción en masa, sino disminuir el riesgo que se está presentando.

g) En atención a que el área afectada por la remoción en masa implica el riesgo de viviendas, *“se recomienda tener en cuenta todos los aportes presentados en el informe, para que sean analizados en pleno del CMGRD. Es pertinente tomar como referencia el principio de prevención y precaución, ya que dependiendo de la situación climatológica, el proceso descrito objeto de las visitas puede cambiar drásticamente en cualquier momento, repercutiendo ambiental y socialmente con resultados indefinidos”*¹⁵⁰.

xi) La CAR Cundinamarca en Oficios No. 20152110347 del 15 de abril de 2015¹⁵¹, 20152110349 del 15 de abril de 2015¹⁵², 20152110501 del 17 de abril de 2015¹⁵³ y No. 20152110094 del 13 de abril de 2015, informó a distintos interesados sobre la exploración geofísica no invasiva mediante el uso de técnicas geoelectricas de resistividad del suelo, estudio que tiene relación con el deslizamiento de suelo presente en el área, con el fin de establecer las condiciones actuales del componente suelo y subsuelo. La exploración se realizaría en el predio El Leño y otros predios colindantes incluido el terreno del embalse San Rafael. No obra en el proceso los resultados de tales exploraciones.

xii) PROLUB S.A. en documento con radicado del 5 de marzo de 2015¹⁵⁴ en la CAR Cundinamarca, le solicitó a la autoridad ambiental información sobre la empresa que se encuentra evaluando el Plan de Contingencia, el estado en que se encuentra la evaluación, y el término con el que cuenta la CAR para tal fin.

xiv) Obra en el expediente Comunicación del Director Operativo de la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental de la CAR – Cundinamarca, del 18 de marzo de 2015¹⁵⁵, por el cual informa al apoderado de PROLUB S.A. que el estado del trámite para la aprobación o no del

¹⁵⁰ Ibid. folios 495 y 496.

¹⁵¹ Ibid. folio 347.

¹⁵² Ibid. folio 348.

¹⁵³ Ibid. folio 349.

¹⁵⁴ EXPEDIENTE. Cuaderno de medida cautelar (2015-00556), folios 265 y 266.

¹⁵⁵ Ibid. folio 276.

documento “Plan de Contingencias EDS GULF La Calera” se encuentra en los análisis pertinentes para la evaluación por parte de la Corporación.

xv) No reposa en el expediente decisión por parte de la CAR debidamente ejecutoriada, emitiendo pronunciamiento de fondo sobre la aprobación o no del plan de contingencia presentado por la sociedad PROLUB S.A. No obstante, revisada la página Web de la CAR – Cundinamarca, Sistema de Administración de Expedientes¹⁵⁶, se evidenció que en el Expediente No. 48138 fue proferida la Resolución No. 2828 del 14 de diciembre de 2015 en virtud de la cual no se aprobó el Plan de Contingencias EDS GULF La Calera, decisión confirmada en sede de reposición en la Resolución No. 2016 del 31 de julio de 2017.

5.1.5. Los riesgos de la ESD El Manantial que implican la amenaza a los derechos e intereses colectivos

De las pruebas que obran en el expediente, se observan como riesgos a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la salubridad pública lo siguientes:

5.1.5.1. LA CONTAMINACIÓN DE LOS CUERPOS DE AGUA

i) La Empresa de Acueducto y Alcantarillado de Bogotá – EAAB ESP en el Memorando Interno No. 24100-2014-5936 del 10 de noviembre de 2014¹⁵⁷, por intermedio del Gerente Corporativo Ambiental describió el Embalse San Rafael así:

“El embalse San Rafael, como uno de los componentes del Sistema Chingaza, es fundamental para la operación y prestación del servicio de acueducto para la ciudad de Bogotá y varios municipios vecinos. El Sistema Chingaza surte el 70% de la demanda del agua y por su parte el embalse, con una capacidad cercana a los 70 millones de metros cúbicos, puede garantizar el suministro continuo de la ciudad por más de

¹⁵⁶ CAR CUNDINAMARCA. Sistema de Administración de Expedientes, “Resumen General del Expediente”. Disponible en: <https://sae.car.gov.co/modulos/saepublico/Expediente.aspx?ID=48138>. Consultado el 29 de junio de 2020.

¹⁵⁷ EXPEDIENTE. Cuaderno anexo “Anexo No. 21”. Folios 62 a 64.

90 días, en caso de contingencia o cuando la conducción de túneles del sistema se encuentra en mantenimiento.

(...)

En condiciones normales de operación, el agua captada en las fuentes de suministro provenientes del sistema Chingaza surte por gravedad la planta de tratamiento Francisco Weisner para su potabilización y entrega a la ciudad, según lo indicado en la Figura 1. Parte del caudal proveniente del sistema Chingaza se entrega directamente al embalse de San Rafael (capacidad cercana a los 70 millones de metros cúbicos), el cual puede garantizar el suministro continuo de la ciudad por más de 90 días, en caso de contingencia o cuando la conducción de túneles del sistema se encuentran en mantenimiento. Es decir, el embalse es un elemento que completa la infraestructura del sistema de abastecimiento, y en condiciones operativas de mantenimiento, tiene la capacidad de atender la demanda por el periodo indicado. En caso de una situación de emergencia en el embalse en periodos de mantenimiento (cuando el embalse sea la fuente de suministro), la afectación corresponde a la indicada en la Figura 2 y se deberá valorar la magnitud de dicha afectación para activar los planes de contingencia”¹⁵⁸.

- ii) En el mismo memorando describe los riesgos que supondría la construcción de la estación de servicio “El Manantial” (que como se evidenció en precedencia es colindante con el embalse), en estos términos:

“Ante la posible construcción de una estación de gasolina en la vía que de Bogotá conduce hacia La Calera en un predio denominado “El Leño”, ubicado en la vereda San Rafael, que está justo al frente del embalse, esta Gerencia Corporativa ha solicitado a las diferentes autoridades municipales y ambientales un pronunciamiento oficial al respecto.

Podría verse afectada el agua del embalse de San Rafael ante una situación de emergencia se presente en la operación de la estación de servicio. Por tal razón, en caso de que se construya esta estación de servicio, se requiere por parte de los operadores de la estación un monitoreo riguroso y permanente de las aguas residuales y de escorrentía para verificar la eficiencia del sistema de tratamiento y la no presencia de trazas de combustibles, puesto que al no existir un sistema de alcantarillado, deben ser vertidas a campo de infiltración a un cuerpo de agua cercano, según la autorización que en su oportunidad le pueda expedir la autoridad ambiental, CAR CUNDINAMARCA o contar con un sistema de disposición de aguas industriales y domésticas que igualmente está avalado por la autoridad ambiental. En caso de alguna contingencia operativa, deberán articularse los planes de contingencia de la Estación de Servicios y la Planta Weisner tal como se indica en el numeral 3)”¹⁵⁹.

¹⁵⁸ EXPEDIENTE. Cuademo expediente No. 2015-01904. Folio 62 y 63.

¹⁵⁹ Ibid.

iii) El referido riesgo se encuentra también acreditado con fundamento en el Informe elaborado por el ingeniero German Monsalve Sáenz, denominado “concepto técnico higrológico sobre los efectos causados por la construcción de una bomba de gasolina en la carretera Bogotá – La Calera, con un área aferente al embalse San Rafael”, que en visita llevada a cabo el 26 de febrero de 2015 encontró lo siguiente:

“En la zona posterior del muro (en sentido oriental) se pudo observar un nacedero de agua (manantial), a una distancia aproximada de 8 m (en la imagen No. 1 y en el Plano No. 2 se presenta la localización del nacedero). En el momento de la visita no se había presentado eventos de precipitación en al menos 15 días en la zona de acuerdo a la información suministrada por la gente local, y sin embargo el nacedero de agua seguía presentando flujo, dando a entender que es un nacedero continuo (manantial), como fue soportado por el testimonio de habitantes del área.

Lo descrito anteriormente hace indicar que este nacedero es alimentado por un acuífero, debo a que si solo presentara flujo en situaciones posteriores a eventos de precipitación se podría pensar que es un flujo únicamente ligado a estos eventos, pero las condiciones muestran que este flujo se presenta aunque no tengan procesos de precipitación durante un tiempo considerable (15 días por lo menos)”¹⁶⁰.

Al describir las características hidrográficas del predio donde se localiza el proyecto ESD El Manantial, el ingeniero agrega:

“Teniendo en cuenta la localización del proyecto indicada anteriormente, por el costado oeste del sitio del proyecto se encuentra el embalse San Rafael, el cual es alimentado por el río Teusacá y el agua proveniente de vertiente oriental de la cordillera oriental de Colombia, en el sistema Chingaza.

*El lote y la edificación de análisis colindan con la vía Bogotá – La Calera, ubicada ésta en su extremo occidental. Sobre el área de análisis (ver Imagen No. 1 y Plano No. 2) originalmente existían dos corrientes de agua de sentido preferencial sur – referida vía en sentido hacia el hoy embalse de San Rafael (anteriormente hacia el río Teusacá). La edificación referida interceptó y cortó estas dos corrientes de agua que iban de sur a norte a unirse y luego cruzaban la vía referida, produciendo un daño ambiental irreparable. Es clara la afectación total sobre estas corrientes de agua debido a la construcción de la bomba de gasolina. Adicionalmente se observa un nacedero de agua (manantial) sobre el lado suroriental de la edificación, a pocos metros hacia el oriente del muro construido en esta parte de la bomba de gasolina.
(...)*

¹⁶⁰ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. Folios 675 y 676.

De acuerdo al análisis de drenaje se puede observar que a través del lote en estudio confluyen todas las líneas de drenaje de la hoya hidrográfica aferente al lote. Este drenaje fue totalmente afectado por la construcción de la bomba de gasolina en su área de construcción”¹⁶¹.

De igual manera, al analizar la escorrentía subterránea para la zona de estudio, el ingeniero afirmó:

“Con los resultados calculados anteriormente se comprueba la importancias del nacedero presente en la zona de estudio, el cual según lo obtenido para la escorrentía subterránea promedio a nivel mensual multianual se presenta en todos los meses del año, siendo noviembre el mes de mayor caudal con 0.12 l/s y septiembre el de menor valor con 0.007 l/s. El valor promedio de escorrentía anual es 0.0051 l/s. Esto indica que hacia el nivel freático de acuífero básicamente siempre hay un suministro de agua. Puede ser posible que en algunos meses no haya aportes de agua hacia el nivel freático, peros siempre hay descargas de éste hacia el nacedero.

De lo anterior se puede concluir que esta fuente hídricas representa una fuente muy importante de agua que debe ser cuidada y mantenida. La construcción y operación de la bomba de gasolina está poniendo en peligro la existencia de esta importante y vital fuente de agua.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, la gran infiltración que se está produciendo sobre la zona de falla de talud, debido a que el constructor reemplazó el suelo original por recebo y gravilla, materiales estos últimos que son mucho más permeables que el material original. Esto causa un mayor peso al talud y puede hacerlo desestabilizar hacia su parte más alta”¹⁶².

Las consideraciones dadas por el ingeniero dieron lugar a que adoptara como conclusiones las siguientes:

El hecho de que el área de la bomba de gasolina sea aferente al embalse de San Rafael pone en riesgo la calidad de este cuerpo de agua, en caso de algún derrame de combustible. Asimismo, se hace hincapié en el peligro que representa esta instalación sobre una posible contaminación hacia el embalse de San Rafael, fuente de agua para consumo humano para la ciudad de Bogotá D.C.

El Lote y la edificación de análisis colindan con la vía Bogotá – La Calera, ubicada ésta en su extremo occidental. Sobre el área de análisis (ver imagen No. 1 y Plano No. 2) originalmente existían dos corrientes de agua de sentido preferencial sur – norte que se unían más al norte de la actual bomba de gasolina y cruzaban la referida vía en sentido hacia el hoy embalse de San Rafael (anteriormente hacía el río Teusacá). La

¹⁶¹ Ibid. folios 680 y 681.

¹⁶² Ibid. folio 686 rev.

edificación referida interceptó y cortó estas dos corrientes de agua que iban de sur a norte a unirse y luego cruzaban la vía referida, produciendo un daño ambiental irreparable. Es clara la afectación total sobre estas corrientes de agua debido a la construcción de la bomba de gasolina.

En la zona posterior del lote se encuentra un nacedero de agua, a una distancia aproximada de 8 m (en el Plano No. 2 se presenta la localización del nacedero). En el momento de la visita no se había presentado eventos de precipitación en al menos 15 días en la zona de acuerdo a la información suministrada por la gente local, y sin embargo a esto el nacedero de agua seguía presentando flujo.

Lo descrito anteriormente hace indicar que este nacedero es alimentado por un acuífero, debido a que si solo presentara flujo en situaciones posteriores a eventos de precipitación se podría pensar que es un flujo únicamente ligado a eventos, pero las condiciones muestran que este flujo se presenta aunque no tengan procesos de precipitación durante un tiempo considerable (15 días por lo menos) (...).

De acuerdo al artículo 3º numeral 1.a del Decreto Nacional 1449 de 1977, no se debe construir en 100 metros a la redonda de nacimiento de fuentes de agua, lo cual no se cumplió con la construcción de la bomba de gasolina, estando el muro que la limita a menos de 10 metros de distancia del nacedero de agua. Esto es una grave violación al referido Decreto, y a los recursos hídricos de aguas subterráneas de la zona.

*De acuerdo al análisis de drenaje se puede observar que a través del lote en estudio confluyen todas las líneas de drenaje a la hoyo hidrográfica aferente al lote. Este drenaje fue totalmente afectado por la construcción de la bomba de gasolina en su área de construcción.
(...)*

Con los resultados de escorrentía subterránea se comprueba la importancia del nacedero presente en la zona de estudio, el cual según lo obtenido para la escorrentía subterránea promedio a nivel mensual multianual se presenta en todos los meses del año, siendo noviembre el mes de mayor caudal con 0.12 l/s y septiembre el de menor valor con 0.007 l/s. El valor promedio de escorrentía anual es 0.0051 l/s. Esto indica que hacia el nivel freático del acuífero básicamente siempre hay un suministro de agua. Puede ser posible que en algunos meses no haya aportes de agua hacia el nivel freático, pero siempre hay descargas de éste hacia el nacedero.

De lo anterior se puede concluir que esta fuente hídrica representa una fuente muy importante de agua que debe ser cuidada y mantenida. La construcción y operación de la bomba de gasolina está poniendo en peligro la existencia de esta importante y vital fuente de agua.

Debe tenerse en cuenta, por otro lado, la gran infiltración que se está produciendo sobre la zona de falla del talud, debido a que el constructor reemplazó el suelo original por recebo y gravilla, materiales estos últimos que son mucho más permeables que el material original. Esto causa un mayor peso al talud y puede hacerlo desestabilizar hacia su parte más alta.

Los análisis de caudales máximos instantáneos aferentes a la bomba de gasolina indican valores para periodos de retorno de 2 y 20 años antes de llegar al lote del proyecto, el cual tiene un valor de 124m, se obtiene que para un periodo de retorno de 2 años escurren 2.6 l/s por metro de ancho, mientras que para un periodo de retorno de 20 años escurrirían 3.87 l/s por metro de ancho.

Todo este caudal no es manejado por la obra existente (bomba de gasolina) llegando a generar riesgos por daños debidos al mal manejo de aguas que se tiene.

De acuerdo a los resultados obtenidos se logra observar que en promedio en la zona se tendría un caudal de 0.5 l/s a lo largo del año. Es importante resaltar que aunque los caudales no son de gran magnitud si se presenta un flujo de agua que debe ser manejada adecuadamente. Tomando en consideración que las líneas de drenaje de la zona confluyen por el lote se hace necesario un buen manejo de aguas y evitar la contaminación de las mismas”¹⁶³.

Las conclusiones dadas por el experto contrastan con lo descrito en el Informe Técnico No. 068 del 30 de abril de 2014 de la CAR Cundinamarca, antes referido, y por el cual se llevó a cabo el siguiente estudio:

“En el predio se observa excavación profunda de aproximadamente 2.5 a 3.0 metros para cimentación de edificación o instalación para estación de servicio de combustible para vehículos, según se obtuvo información; el perfil estratigráfico de la excavación presenta estratos arcillosos de color café oscuro, intercalado con material laminar quebradizo y grisáceo; además se observa humedad en el talud conformado por los estratos a través de los cuales drena el agua del nivel freático que es de color rojizo por contenido de hierro. En la parte alta del predio se observó canal para drenaje superficial del predio, hacia cauce natural de escorrentía interceptado por dicho canal o zanja; en este sitio se registró la coordenada No. 1.009.633 E 1.009.764 y Altitud 2862 msnm aproximadamente; hacia aguas abajo del cauce de escorrentía se registró otro sitio de coordenadas N 1.009.635 E 1.009.747 y Altitud 2860 msnm aproximadamente; en el cauce natural se observan algunos árboles de especies nativas entre los que se identifican especies de Aliso, Tuno, Mora, Silvestre, Chusque y Borrachero; en la ronda del referido cauce de escorrentía se observa un pequeño apozamiento de agua del cual se tomó las coordenadas E 1.009.810 N 1.009.629 y Altitud 2870 msnm.

A efecto de conocer el nivel freático y su profundidad en el sector del predio El Leño, se efectuaron inicialmente dos (2) apliques en la zona ronda del cauce de escorrentía, con la colaboración del vigilante del predio, señor Ricardo Acero; se ubicaron los apliques en al cercanía del sitio de coordenadas E.1009.793 N 1.095.750 y Altitud aproximados; en los apliques de aproximadamente 1.20 metros de profundidad no se

¹⁶³ Ibid. folios 689 a 690.

encontró lámina de agua que evidencia existencia de nivel freático; se resalta que la litología es arcillosa de color pardo.

Seguidamente se procedió a revisar los drenajes de predios vecinos, encontrando que del Condominio El Chuscal, escurren flujos de agua a través de cunetas de la vía de acceso; a continuación se observó que el origen de estas aguas, considerando que no hubo precipitación durante el día de visita, provienen del efluente del sistema de tratamiento de agua residual, se revisó la salida de algunos de los tubos del campo de infiltración, a través de aplique, evidenciando que efectivamente, las aguas consideradas como afloramiento provienen de los predios vecinos conducidas en tubería de gres del campo de infiltración en la parte alta del terreno, en donde está la excavación para la edificación que se tiene previsto realizar en el predio El Leño, de la vereda El Salitre en el municipio de La Calera. Considerando las coordenadas de ubicación del predio El Leño, se encuentra ubicado en la vereda el Salitre del Municipio de Soacha, en la vecindad del Embalse San Rafael y en la subcuenca del río Teusacá, como se observa en el Mapa No. 1. Al detallar el sector con escala adecuada, adicionalmente se resalta que en el sector en donde se ubica el predio El Leño, se observan cauces de cursos de agua que confluyen con el río Teusacá y en donde se ubica sector en donde se efectuaron algunos apliques para detectar el nivel freático; Ver Mapa No. 2. Se ubicó el sitio de las coordenadas indicadas en el memorando de la solicitud de la Oficina Bogotá Distrito Capital – La Calera resaltando que se observa cauces de cursos de agua de la subcuenca del Río Teusacá¹⁶⁴.

Em virtud de estas consideraciones, en el informe se concluye la inexistencia de afloramiento hídrico puesto que el flujo de agua se debe a los efluentes de los sistemas de tratamientos de aguas residuales provenientes del Condominio el Chuscal.

Sin embargo, debe advertirse que este pronunciamiento de la CAR se llevó a cabo el 30 de abril de 2014 aun cuando la Estación de Servicio El Manantial se encontraba en obra, estando la misma suspendida con ocasión de la medida preventiva adoptada por la autoridad administrativa que para esa fecha se encontraba vigente. Por su parte el concepto técnico del ingeniero Germán Monsalve Sáenz se llevó a cabo con fundamento en la visita realizada al predio “El Leño” el 26 de febrero de 2015, una vez finalizada la construcción de la edificación correspondiente a la ESD, lo que implica la modificación del terreno al inicialmente estudiado por la CAR Cundinamarca.

¹⁶⁴ Ibid. folio 241.

Por otra parte, en el informe técnico de la CAR Cundinamarca los apliques para la detección del nivel freático y su profundidad en el sector del predio El Leño se aplicaron en la zona de ronda del cauce de escorrentía, distinto a la presencia del nacedero de agua encontrado por el ingeniero en la parte posterior del muro de contención en sentido oriental. No se encuentra demostrado que el agua del nacedero coincida en su origen con el de la zona de escorrentía, esto es, los efluentes de los sistemas de tratamientos de aguas residuales provenientes del Condominio el Chuscal.

Lo que si se encuentra probado es que el flujo de agua en el nacedero es continuo, sin que este se pueda atribuir a eventos de precipitación.

En todo caso, sigue siendo evidente la amenaza que la construcción de una Estación de Servicio de combustible puede repercutir en el Embalse San Rafael y en el río Teusacá dada la cercanía de la estación a los mismos. Además, toda vez que no se encuentra definido que el nacedero de agua en el muro de contención corresponda a los sistemas de tratamientos de aguas residuales provenientes del Condominio el Chuscal, la Sala resolverá esta duda en favor del ambiente y del recurso hídrico, motivo por el cual se considerará tal cuerpo de agua como un recurso que merece ser protegido.

5.1.5.2. EL MOVIMIENTO DEL TERRENO Y LAS GRIETAS EN LA ESTRUCTURA

a) En el Informe No. 059-2014 de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, denominado *“seguimiento a las actuaciones adelantadas por la autoridad ambiental y territorial, frente a la construcción de la Estación de Servicio El Manantial – PROLUB en la vereda San Rafael del municipio de La Calera, Cundinamarca”*¹⁶⁵, correspondiente a la visita a la Estación de Servicio El Manantial del 11 de diciembre de 2014, en la que se observó:

“-La etapa constructiva de la estación de servicio está terminada, solo falta concluir con el equipamiento de la misma (Foto 1).

¹⁶⁵ EXPEDIENTE, Cuademo principal No. 1. folios 426 a 438.

- Los tanques de combustible ya se instalaron; de igual manera ya se concluyeron los drenajes. (Fotos 2 y 3).
- Para la construcción se hizo una excavación en la parte posterior del predio y se instaló un muro de contención (Foto 4).
- El terreno ubicado en la parte alta de la EDS se encuentra saturado y con agrietamientos (Fotos 5, 6, 7 y 8).
- Varios árboles fueron afectados por el movimiento del terreno y se encuentran inclinados y en peligro de volcamiento (Fotos 9 y 10).
- Afloramiento de agua proveniente del sistema de tratamiento de aguas residuales del condominio El Chuscal”.

Como resultado de la visita, el profesional universitario de la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, concluyó lo siguiente:

“- El predio en la actualidad no cuenta con limitaciones para la construcción de una estación de servicio (EDS), por cuenta de la redelimitación de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá llevada a cabo por medio de la Resolución No. 138 de 2014; sin embargo al momento de otorgar la Licencia de Construcción, se encontraba inmerso dentro de la referida Reserva, situación que no fue tomada en cuenta por la Secretaría de Planeación del municipio de La Calera.

- Según la información recopilada, la EDS no realizará vertimientos, pues las aguas residuales domésticas e industriales serán tratadas en una planta autorizada ubicada en el municipio de Mosquera.

- Se considera que no existe riesgo inminente sobre el embalse de San Rafael, el cual se encuentra ubicado aproximadamente a 300 metros del predio, dada la ausencia de vertimientos arriba mencionada y el uso de tanques de doble pared y otras medidas contempladas en la Guía Ambiental para Estaciones de Servicio; sin embargo falta la aprobación del Plan de Contingencias por parte de la Autoridad Ambiental, el cual estaría diseñado para hacer frente a situaciones que puedan generar alguna afectación ambiental.

- Durante la construcción de la EDS se realizó una excavación que posiblemente provocó un movimiento del terreno ubicado en la parte superior, el cual se encontraba saturado facilitando dicho proceso; sin embargo esta situación debió ser prevista durante la realización de la obra tomando las medidas pertinentes.

- Como consecuencia del movimiento de terreno se produjo la desestabilización de unos árboles, los cuales al momento de la visita estaban asegurados con lazos generando un riesgo sobre la construcción por el volcamiento de los mismos”¹⁶⁶.

¹⁶⁶ Ibid. folios 437 y 438.

b) La situación de movimiento de terreno también es advertida por el ingeniero German Monsalve Sáenz, en el concepto técnico antes referido, en el que señaló:

“Adicionalmente sobre predios vecinos (Imagen No. 5) en la zona nororiental del muro de contención mencionado, se ha presentado una profunda desestabilización del suelo debido a la construcción de la bomba de gasolina, sobre el cual se están produciendo importantes procesos de infiltración. Se debe garantizar que se haga un análisis a profundidad de la desestabilización del suelo en esta área, al oriente de donde se encuentra localizado el muro, debido a fenómenos de remoción en masa y desastres naturales que se pueden dar, sobre todo teniendo en cuenta que no se le ha dado un tratamiento de ingeniería al muro para evacuación de las aguas que se infiltran y se localizan detrás de la estructura.

- Se debe profundizar en la evaluación de las causas que originaron la remoción en masa al oriente del muro de contención, dado que este fenómeno está afectando los predios vecinos, y amenaza con continuar el deslizamiento de la montaña, en un proceso retrogresivo hacia la parte más alta de la montaña. Para este análisis se debe tener en cuenta el impacto causado por la modificación en la composición del suelo en la zona de la falla: el suelo fértil y húmedo que falló fue extraído con draga y puesto en volquetes, rellenando el suelo excavado con recebo y gravilla, con un peso mayor al del suelo original. Este peso adicional, que hace pensar que la capacidad de resistencia del suelo debido a este material con mayor peso genere aún mayor riesgo en la remoción y deslizamientos.

- Es más, esta zona de desestabilización del suelo no queda muy lejos del nacedero, hay mencionado, el cual podría verse afectado de manera sustancial en caso de que continúe su proceso activo actual”¹⁶⁷.

c) En igual medida El Jefe de la oficina Bogotá – Cundinamarca de la CAR Cundinamarca en el Informe Técnico OBDC No. 1029 del 16 de septiembre de 2014 advirtió la presencia de varios agrietamientos en el terreno de aproximadamente 15 cm de ancho y una profundidad promedio de 30 cm y las posibles afectaciones al predio colindante que se encuentra localizado en la parte superior probablemente por los movimientos de tierra adelantados sobre el talud del predio El Leño.

¹⁶⁷ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 2. folios. 773 y 774.

d) En el informe técnico No. OBDC 1258 del 12 de noviembre de 2014 la CAR Cundinamarca advirtió entre otras cosas las siguientes respecto del predio del proyecto de ESD:

- La ladera presenta un movimiento en masa tipo deslizamiento, con escape principal limpio y abierto de altura aproximada de 1.5 cm, por el cual se infiltra gran cantidad de agua transportada por conductos que se forman en el suelo y son conducidos hasta la cara del muro.

- En la zona del cuerpo del movimiento se presenta inclinación de árboles producidos por el movimiento en masa, los cuales están sometidos a tensión mediante unos templetos colocados por la constructora a fin de evitar que se cayeran algunos. Este aspecto coincide con lo afirmado por la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios en el Informe No. 059 de 2014.

- El área afectada por remoción en masa implica el riesgo de viviendas.

- El diagnóstico muestra una condición de la ladera semisaturada con presencia de acumulación de agua en la parte de la corona, cabeza y cuerpo del movimiento, los cuales no tienen canales de conducción del flujo. El movimiento está generando acumulación de presiones al muro de contención, lo cual le generó una falla y varias patologías estructurales.

e) Por su parte en el concepto dado por el ingeniero German Monsalve Sáenz, también se advirtió la situación de agrietamientos e inestabilidad del terreno del proyecto, así:

“En la zona del proyecto se pudo observar el cambio brusco de topografía. El lote en el cual se construyó la bomba de gasolina se encuentra en una zona plana (fue nivelado mediante relleno para la construcción de la misma), mientras que sus zonas aledañas hacia el oriente presentan fuertes pendientes, y se logra observar un sistema montañoso sobre la misma área.

En la parte posterior del lote se tiene un muro de contención, en el cual durante la visita, no se le pudo evidenciar ningún tipo de drenaje para aliviar la carga hidráulica, es decir esta estructura no presenta lloraderos,

ni un canal interceptor en su parte alta que permita evacuar el agua. Esta situación podría generar un riesgo latente del colapso de este muro. Según comentarios recibidos durante la visita, el muro se ha movido alrededor de 15 cm; de hecho, el muro no presenta un único alineamiento recto debido muy seguramente al anterior efecto”¹⁶⁸.

f) En conclusión la acumulación de agua en el suelo del predio, la presión por el movimiento de la ladera genera remoción y deslizamientos y compromete la estabilidad del muro de contención el cual también presenta problemas en su construcción por la acumulación de agua y la falta de drenaje. Tal situación no solo puede incrementar los riesgos de contaminación de los cuerpos de agua cercanos, sino también de la estabilidad de las viviendas y edificaciones colindantes con la Estación de Servicio.

5.1.5.3. En consecuencia, las situaciones de amenaza de contaminación de las fuentes hídricas (embalse San Rafael, río Teusacá, nacedero de agua en el predio El Leño), como el riesgo en la estructura del muro de contención de la EDS como de los inmuebles colindantes, demuestran que efectivamente persiste una amenaza en los siguientes derechos e intereses colectivos:

i) Goce de un ambiente sano, en tanto que:

a) El riesgo de derramamiento de combustible sobre el Embalse San Rafael, el Río Teusacá y el nacedero de agua del predio (manantial) es un factor de contaminación que deteriora el ambiente en los términos del literal a) del artículo 8º del Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente, toda vez de concretarse la amenaza se alteraría el ambiente con el combustible puesto en estas fuentes de agua, en niveles capaces de interferir el bienestar y la salud de las personas que se benefician del servicio de agua y degradando la calidad del ambiente.

b) Con la contaminación de las fuentes hídricas se afectan las dimensiones del derecho al ambiente como son los derechos fundamentales a la vida y a la salud de las personas que se benefician del servicio público de agua

¹⁶⁸ EXPEDIENTE. Cuaderno principal No. 1. Folio 118 y 119.

potable, la conservación de los recursos naturales para el aprovechamiento de las generaciones presentes y futuras, y el derecho colectivo previsto en el artículo 88 Superior.

c) El hecho que la ESD El Manantial sea colindante a la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, desconoce el deber del Estado de promover un desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacentes a áreas protegidas, con miras a aumentar su protección, conforme lo prevé el literal e) del artículo 8° del Convenio sobre la Diversidad Biológica, así como la función amortiguadora de las zonas colindantes y circunvecinas de las áreas protegidas previstas en el artículo 2.2.2.1.3.10. del Decreto 1076 de 2015.

En este aparte la Sala debe aclarar que no es objeto de la amenaza del derecho e interés colectivo analizado, lo relacionado a si el predio El Leño debe o no ser parte de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, puesto que este asunto ya lo definió el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en la Resolución No. 138 del 31 de enero de 2014 en ejercicio de sus facultades legales conforme lo prevé el numeral 8° del artículo 6¹⁶⁹ del Decreto Ley 3570 de 2011.

La misma consideración debe efectuarse respecto a si al momento de la expedición de la licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio, por parte del municipio de La Calera en la Resolución No. 124 de 2013, el predio El Leño era parte de la reserva forestal (siendo posteriormente excluido en la realideración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), puesto que este estudio corresponde netamente a la valoración a si tal acto administrativo era o no acorde a las normas en las que debería

¹⁶⁹ Decreto Ley 3570 de 2011. ARTÍCULO 6o. FUNCIONES DEL DESPACHO DEL MINISTRO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE. Son funciones del Despacho del Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, además de las señaladas en la Constitución Política y el artículo 61 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:
(...)

8. Declarar, reservar, alinderar, realinderar, sustraer, integrar o recategorizar las áreas de reserva forestal nacionales, y declarar y sustraer Distritos Nacionales de Manejo Integrado.

fundarse, en particular al ordenamiento que rige las áreas protegidas, análisis que le corresponderá al Juzgado Quinto Administrativo del Circuito Judicial de Bogotá al decidir el medio de control de simple nulidad identificado con el Expediente No. 11001333400520140002200.

Lo que interesa a la Sala en esta acción constitucional, es que a la fecha de la presentación de la demanda el predio El Leño estaba excluido de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, más sin embargo, ello no excluye el destino que se le debe dar al predio El Leño como colindante de la Reserva, en los términos normativos antes citados, siendo incompatible que se pretenda ejercer una actividad que representa una grave amenaza para el ambiente como lo es la ESD El Manantial a una distancia cercana al Embalse San Rafael y al río Teusacá.

ii) El derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, concatenado al riesgo de índole sanitario que la contaminación del Embalse San Rafael y del río Teusacá pueda generar en las comunidades que se benefician del servicio de agua potable proveniente del Embalse San Rafael, que según la EAAB ESP en el memorando interno No. 24100-2014-5936 del 10 de noviembre de 2014¹⁷⁰, es uno de los componentes del Sistema Chingaza y fundamental para la operación y prestación del servicio de acueducto de la ciudad de Bogotá y varios municipios vecinos.

iii) El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, en tanto que se encuentra probado en el proceso que la construcción de la ESD el Manantial generó fenómenos de remoción en masa, dada el material de relleno del suelo excavado, produciendo situaciones de acumulación filtración de agua, así como grietas, situaciones que presionan la estructura del muro de contención del predio El Leño comprometiéndola, y poniendo en riesgo los inmuebles localizados en los predios colindantes.

¹⁷⁰ EXPEDIENTE. Cuademo expediente No. 2015-01904. Folio 62 y 63.

La falta de drenaje en el muro de contención podría generar un riesgo latente de su colapso. Nótese que según el Informe Técnico No. OBDC 1258 del 12 de noviembre de 2014 “*seguimiento y control predio El Leño*”, de la CAR Cundinamarca¹⁷¹, la funcionalidad del muro de contención tiene como funcionalidad dar estabilidad a la ladera que fue intervenida por el corte antrópico, luego ante la ausencia del muro se comprometería la estabilidad de la ladera.

5.1.6. La falta de conjuración de los riesgos que representa la ESD El Manantial

5.1.6.1. Podría afirmarse que los riesgos identificados en precedencia, pueden conjurarse dando aplicabilidad al Plan de Contingencia EDS GULF LA CALERA, elaborado en el mes de diciembre de 2014 por la sociedad Productores de Lubricantes – PROLUB S.A. y LUPIEN, ROSENBERG ET ASSOCIÉS¹⁷², el cual clasifica como amenazas probables el deslizamiento de tierra, el vertimiento de combustible a cuerpos de agua cercanos, y la filtración de aguas subterráneas, proponiendo un plan operativo para el tratamiento de las amenazas.

5.1.6.2. En efecto, se tiene que conforme a la normativa vigente para el trámite surtido por PROLUB S.A. ante la CAR Cundinamarca, el artículo 35 del Decreto 3930 de 2010 prevé:

“Artículo 35. Plan de Contingencia para el Manejo de Derrames Hidrocarburos o Sustancias Nocivas (Modificado por el art. 3, Decreto Nacional 4728 de 2010) Los usuarios que exploren, exploten, manufacturen, refinen, transformen, procesen, transporten o almacenen hidrocarburos o sustancias nocivas para la salud y para los recursos hidrobiológicos, deberán estar provistos de un plan de contingencia y control de derrames, el cual deberá contar con la aprobación de la autoridad ambiental competente.”

5.1.6.3. En ese orden, aun existiendo los riesgos este podría disminuir con la adopción del Plan de Contingencia aprobado por la autoridad ambiental.

¹⁷¹ EXPEDIENTE. Cuademo principal No. 1. folios 491 a 496.

¹⁷² EXPEDIENTE. Cuademo anexo “Anexo No. 21”.

5.1.6.4. Sin embargo, en este caso como se señaló en precedencia, el Plan de Contingencia presentado por PROLUB S.A. no fue aprobado por la CAR Cundinamarca en la Resolución No. 2828 del 14 de diciembre de 2015, decisión confirmada en sede de reposición en la Resolución No. 2016 del 31 de julio de 2017.

5.1.6.5. Con lo anterior se concluye que PROLUB S.A. a la fecha no está facultado para el transporte y almacenamiento del combustible de la ESD El Manantial, ante la falta de aprobación del Plan de Contingencia para el Manejo de Derrame de Hidrocarburos o Sustancias Nocivas.

5.1.6.6. De la misma manera se tiene que persiste la amenaza de los derechos e intereses colectivos antes identificados, por la construcción y el objeto que pretende desarrollar PROLUB S.A. en la ESD El Manantial.

5.1.6.7. Por tanto, en este caso debe darse plena aplicabilidad al principio de prevención, estando claramente identificadas las consecuencias negativas para el ambiente que genera la construcción y una eventual puesta en operación de la ESD El Manantial. En ese orden, al ser claro el riesgo de daño ambiental, es deber de la Sala implementar las medidas necesarias para mitigarlo, evitando que el daño pueda llegar a producirse, lo cual es concordante con la cesación de la “amenaza” de los derechos e intereses colectivos al que se refiere el inciso 2º del artículo 2º de la Ley 472 de 1998. Las medidas de conjuración de los derechos e intereses colectivos se dictaminarán más adelante.

5.2. RESPONSABILIDAD DE LOS DEMANDADOS EN LA VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS:

i) El Municipio de La Calera – Cundinamarca, es responsable de la vulneración de los derechos e intereses colectivos referidos en precedencia, en tanto que expidió la Resolución No. 124 de 2013 *“por medio de la cual se concede y expide licencia urbanística de construcción en las modalidades de*

demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio”, sin considerar el riesgo que representaba este proyecto para los cuerpos de agua cercanos al predio El Leño, y el daño a la comunidad que se surte del servicio de agua potable a través del Embalse San Rafael. Así mismo, desconoció el deber de desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en zonas adyacente al área protegida, esto es, la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá.

No obstante lo anterior, la autoridad también evadió su responsabilidad de asegurar el cumplimiento del acto administrativo por ella expedido, puesto que según lo informó la CAR Cundinamarca en el Informe Técnico OBDC No. 1029 del 16 de septiembre de 2014, la licencia urbanística fue expedida para demolición parcial, y en el predio se encontró la demolición total de las construcciones existentes, situación que repercute en la vulneración de los derechos e intereses colectivos en razón de las excavaciones realizadas y los efectos tanto para el ambiente como para la integridad de las edificaciones vecinas que puede generar la construcción realizada por PROLUB S.A. en estos términos.

i) La CAR Cundinamarca si bien ha realizado varias actuaciones en el marco de sus competencias como se señaló en esta providencia, también le asiste responsabilidad en la vulneración de los derechos e intereses colectivos, en tanto que la decisión contenida en la Resolución No. 20 del 23 de enero de 2014 de levantar la medida preventiva de suspensión de actividades de excavación y preparación del terreno para la construcción de la estación de servicio, puesto que limitó su decisión a la exclusión del predio “El Leño” como parte de la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, sin considerar el deber de desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en las zonas adyacente a la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, y el riesgo de la ubicación de la ESD El Manantial en cercanías del embalse San Rafael y del río Teusacá.

Así mismo con esta decisión la autoridad ambiental permitió que se culminara con la construcción de la estación de servicio, lo cual ha comprometido su propia estructura y puesto en riesgo las edificaciones circunvecinas.

A la fecha no obra en el expediente los resultados de la exploración geofísica que fue programada por la autoridad en el marco del contrato suscrito con la empresa S&S Supplies and Services S.A.S., ni decisión alguna de fondo como consecuencia de tal exploración, circunstancia que mantiene latentes los riesgos y la amenaza de los derechos e intereses colectivos advertidos en esta providencia.

Por tanto, la Sala declarará no próspera la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la CAR Cundinamarca, y por el contrario se le declarará responsable de la vulneración de los aludidos derechos e intereses colectivos.

iii) No se observa responsabilidad alguna del Ministerio de Minas y Energía en la vulneración de los derechos e intereses colectivos, en tanto que como se demuestra en el memorando del 25 de mayo de 2015, suscrito por el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica y dirigido al Director de Hidrocarburos del Ministerio de Minas y Energía¹⁷³, no se encuentra radicación de documento mediante el cual se solicite la asignación de código SICOM para una estación de servicio ubicada en el municipio de La Calera en el Departamento de Cundinamarca, de nombre comercial “El Manantial”.

Por tanto, al no existir tal solicitud por parte de PROLUB S.A., no existía razón para que el Ministerio interviniera en el asunto, motivo por el cual se declarará próspera la excepción previa de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la entidad.

iv) PROLUB S.A., actual propietario del predio El Leño y quien realizó la construcción de la EDS El Manantial es responsable de la vulneración de los

¹⁷³ EXPEDIENTE. Cuademo principal No. 2. Folio 504.

derechos e intereses colectivos aludidos, puesto que con su actuación puso en riesgo la integridad del ambiente, en particular los cuerpos de agua cercanos al predio y la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá, la salud de quienes se benefician del servicio de agua potable que se deriva del Embalse San Rafael, la estructura de su propia edificación construida y de las edificaciones colindantes.

5.3. LAS ÓRDENES DE PROTECCIÓN

5.3.1. Evidenciada la amenaza a los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, a la seguridad y salubridad públicas, y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, la Sala deberá adoptar una serie de órdenes en garantía de la protección de estos derechos, con fundamento en lo siguiente:

i) Tal y como se advirtió en esta decisión, la vulneración de los derechos e intereses colectivos tiene como génesis la expedición de la Resolución No. 124 de 2013, por la cual se concedió y expidió la licencia urbanística de construcción en las modalidades de demolición parcial, ampliación y adecuación de uso para una Estación de Servicio, con un área a demoler de 132,34 m² y a construir de 275,41 m², a favor de la señora María Lilia Pérez Rodríguez, identificado con la cédula de ciudadanía número 21.222.685, expedida en Villavicencio, propietaria del predio denominado “El Leño”.

Por tanto, en aplicación de las facultades que le asiste a la Sala en aras de la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados con ocasión de tal acto administrativo (consideración 3.3.), se ordenará la suspensión de los efectos de la Resolución No. 124 de 2013.

ii) Estando evidenciados los problemas de remoción en masa y el riesgo tanto para el muro de contención del proyecto, como para las viviendas cercanas, la Sala atenderá la pretensión de la EAAB – ESP en su calidad de coadyuvante en el sentido de ordenar a la compañía PROLUB S.A. para que en el término de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remueva en

su totalidad la obra construida denominada “ESD El Manantial” ubicada en el predio “El Leño”, identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265.

Esta actividad deberá realizarse con la intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR Cundinamarca y la Alcaldía municipal de La Calera, para que en el marco de sus competencias garanticen que la remoción de la obra se haga acorde con los parámetros técnicos para el efecto, sin que se agrave el estado de riesgo que la construcción supone para el ambiente y para los predios circunvecinos.

iii) Una vez removida la obra, dentro de los (6) meses siguientes las autoridades y sociedad responsables de la vulneración de derechos e intereses colectivos, deberán acordar y ejecutar un plan de recuperación de la zona afectada por la construcción de la EDS El Manantial. Los costos del proyecto serán ejecutados con cargo a PROLUB S.A.

iv) Se instará a las autoridades administrativas responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos que en lo sucesivo impidan que se adelanten construcciones en las áreas colindantes a la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá que amenacen gravemente su integridad, en particular las estaciones de servicio de combustible, y que por el contrario, atiendan el deber de desarrollo ambientalmente adecuado y sostenible en las zonas adyacentes al área protegida.

5.4. OTRAS DETERMINACIONES

Por otra parte, y conforme a las consideraciones esgrimidas en esta sentencia, la Sala determinará lo siguiente:

i) Se negará la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la CAR Cundinamarca.

ii) Se declarará próspera la excepción de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Nación – Ministerio de Minas y Energía.

iii) Se ordenará conformar el comité de verificación de cumplimiento al que se refiere el artículo 34 de la Ley 472 de 1998.

6. COSTAS PROCESALES:

Al no configurarse las circunstancias previstas en el artículo 38 de la Ley 472 de 1998, la Sala se abstendrá de condenar en costas a los demandados.

7. De conformidad con los lineamientos del Consejo Superior de la Judicatura en el artículo 28 del Acuerdo PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 y siguiendo la directriz de la Presidencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se le informará a la Secretaría de la Sección los correos electrónicos de las partes e intervinientes del proceso para efectos de las notificaciones judiciales.

En mérito de lo expuesto, **el TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUBSECCIÓN "A"**, administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley.

RESUELVE

PRIMERO: DECLÁRASE la existencia de la amenaza de los siguientes derechos e intereses colectivos: a) el goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) la seguridad y salubridad públicas; y c) el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, con ocasión de la aprobación de la licencia y construcción de la Estación de Servicio de Combustible “El Manantial”, localizada en el predio identificado con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265, denominado “El Leño”.

SEGUNDO: DECLÁRESE como responsables de la vulneración de los derechos e intereses colectivos enunciados en el ordenamiento primero de esta decisión a los siguientes: a) la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR Cundinamarca; b) el municipio de La Calera, Cundinamarca – Alcaldía municipal; y c) la sociedad PROLUB S.A.

TERCERO: DECLÁRASE la suspensión de los efectos de la Resolución No. 124 de 2013 proferida por la Alcaldía Municipal de La Calera – Cundinamarca.

CUARTO: ORDÉNASE a la sociedad PROLUB S.A. para que en el término de los tres (3) meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia, remueva en su totalidad la obra construida denominada “ESD El Manantial” ubicada en el predio “El Leño”, que se identifica con la matrícula inmobiliaria No. 50N-1139265.

Esta actividad **deberá** realizarse con la intervención de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR Cundinamarca y la Alcaldía municipal de La Calera, para que en el marco de sus competencias garanticen que la remoción de la obra se haga acorde con los parámetros técnicos para el efecto, sin que se agrave el estado de riesgo que la construcción supone para el ambiente y para los predios circunvecinos.

QUINTO: Cumplido lo anterior **ORDÉNASE** a los declarados como responsables de la amenaza de los derechos e intereses colectivos acordar y ejecutar un plan de recuperación de la zona afectada por la construcción de la EDS El Manantial. Los costos del proyecto serán ejecutados con cargo a PROLUB S.A.

SEXTO: ÍNSTASE a las autoridades administrativas responsables de la amenaza de los derechos e intereses colectivos a que en lo sucesivo impidan que se adelanten construcciones en las áreas colindantes a la Reserva Forestal Protectora Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá que amenacen gravemente su integridad, en particular las estaciones de servicio de combustible, y que por el contrario, atiendan el deber de desarrollo

ambientalmente adecuado y sostenible en las zonas adyacentes al área protegida.

SÉPTIMO: DECLÁRESE no próspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR Cundinamarca.

OCTAVO: DECLÁRESE próspera la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formulada por La Nación – Ministerio de Minas y Energía, y en consecuencia desvincúlese de la actuación.

NOVENO: CONFÓRMESE el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 integrado por la Magistrada de instancia, los actores populares, un delegado de cada una de las entidades y sociedades demandadas, el delegado del Ministerio Público asignado ante esta Corporación y un delegado de la Defensoría del Pueblo, comité que hará seguimiento al proceso de cumplimiento de las órdenes emitidas en esta sentencia.

DÉCIMO: Remítase copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 Ley 472 de 1998.

DÉCIMO PRIMERO: Sin costas en esta instancia.

DÉCIMO SEGUNDO: Para efectos de las notificaciones y comunicaciones ordenadas en esta sentencia, la Secretaría de la Sección **deberá** tener en cuenta la siguiente información:

Nombre	Calidad en la que actúa en el proceso	Correo electrónico
MARIA PAULA ÁNGEL ARANGO Y PABLO ERNESTO MEDRANO MORENO	Actores populares	cj.publico@uniandes.edu.co , pe.medrano31@uniandes.edu.co
CAR CUNDINAMARCA	Demandada	buzonjudicial@car.gov.co
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA	Demandada	notijudiciales@minienergia.gov.co

PROLUB S.A.	Demandada	concesioneseds@gulcolombia.com , jmpinzon@hotmail.com , srodriguez@gulcolombia.com
MUNICIPIO DE LA CALERA	Demandado	notificacionjudicial@lcalera-cundinamarca.gov.co
EAAB ESP	Coadyuvante	notificaciones.electronicas@acueducto.com.co
LUISA FERNANDA CAMACHO VIVES, HERMINA CRISTANCHO CRISTANCHO, JORGE OSIAS GUEVARA MORENO	Coadyuvantes	veeduriamambiental.lcalera@yahoo.com.co ; luisacamachovives@yahoo.com

DÉCIMO TERCERO: ARCHÍVESE el expediente, previa ejecutoria.

Discutido y aprobado en sesión de la fecha, mediante Acta no. ()

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


CLAUDIA ELIZABETH LOZZI MORENO
Magistrada


LUIS MANUEL LASSO LOZANO
Magistrada


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado