

## REPÚBLICA DE COLOMBIA

TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA  
SECCIÓN PRIMERA  
SUBSECCIÓN B

Bogotá DC, ocho (8) de septiembre de dos mil veinte (2020).

**Magistrado Ponente:** FREDY IBARRA MARTÍNEZ  
**Expediente:** No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
**Demandante:** GUILLERMO LEÓN LAGUNA ORTIZ  
**Demandados:** MUNICIPIO DE GUATAQUÍ (CUNDINAMARCA),  
MINISTERIO DE MINAS Y ENERGÍA Y OTROS  
**Medio de control:** PROTECCIÓN DE DERECHOS E INTERESES  
COLECTIVOS  
**Asunto:** DERECHOS COLECTIVOS AL GOCE DE UN  
AMBIENTE SANO Y LA EXISTENCIA DEL  
EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y EL MANEJO Y  
APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS  
RECURSOS NATURALES – EXPLOTACIÓN DE  
MATERIALES DE ARRASTRE

Decide la Sala la acción popular presentada por el señor Guillermo León Laguna Ortiz por intermedio de apoderado en contra del Municipio de Guataquí (Cundinamarca), los Ministerios de Minas y Energía y de Medio Ambiente, el Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela como personas privadas y concesionarios del contrato único de concesión número 22440 y Dagoberto Castro propietario de la Mina Monterrey del municipio de Guataquí (Cundinamarca) para la protección de los derechos e intereses colectivos relativos de al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y salubridad públicas, la defensa del patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera

ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; consagrados en los literales a), c), e), g), l) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 (fls. 48 a 56 cdno. no. 1).

## I. ANTECEDENTES

### 1. Los hechos de la demanda

La parte demandante señaló como sustento de la acción, en síntesis, lo siguientes:

1) En el lote ubicado en el municipio de Guataquí (Cundinamarca) de extensión aproximada de dos (2) hectáreas situado a mano izquierda de la carretera que conduce de Guataquí a Cambao se encuentran las instalaciones de la Mina denominada Monterrey de donde se extraen materiales de arrastre (grava y arena) sin ningún tipo de control afectando con esta explotación los recursos hídricos de los ríos Magdalena, río Seco y quebrada Maranta.

2) El contrato de concesión número 22440 de los que son titulares los señores Dagoberto Castro como propietario del inmueble y los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela como concesionarios fue objeto de arrendamiento el 2 de junio de 2011 a favor del señor José Yesid Doncel Reyes en un área de dos (2) hectáreas para la explotación minera de grava y arena, extracción que se pactó de tres mil metros cúbicos y a la fecha de presentación de la demanda excede a los diez mil metros cúbicos, ocasionando un daño ambiental enorme al paisaje y perjudicando las cuencas hídricas aledañas.

3) En varias ocasiones se han enviado peticiones, escritos, quejas sobre esta situación a los entes estatales accionados sin obtener respuesta positiva alguna, omisión que perjudica el patrimonio común, la preservación y manejo de los recursos naturales renovables.

4) La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) manifiesta que el demandado Juan Ramón González Blanco solicitó licencia ambiental para la explotación de materiales de arrastre del río Seco, sector ubicado en la vereda Campoalegre, jurisdicción del municipio de Guataquí (Cundinamarca) correspondiente al área del contrato de mediana minería número 22.440 celebrado entre Ingominas y el solicitante.

5) Con la misma licencia que Ingeominas expidió y de que trata esta demanda para explotar minerales de arrastre en la mina Monterrey están explotando en cuatro frentes más, tres en la hacienda Monterrey y otra que se encuentra en la vía a Jerusalén.

**2. Pretensiones**

Con fundamento en lo anterior la parte demandante solicitó que se acceda a las siguientes súplicas:

**"PRETENSIONES**

*1º.- Declarar que los accionados en acción por omisión han vulnerado y están vulnerando los derechos colectivos a la conservación y preservación del medio ambiente, la fauna, la flora, como del manejo de los recursos naturales renovables, la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes y el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública de toda la comunidad en general, como el deterioro de las cuencas hídricas de los Ríos Magdalena Rio seco y la Quebrada Maranta, por la grave omisión de no hacer cumplir las normas medioambientales y llamar la atención de estas personas particulares que explotan estos materiales de arrastre y construcción (gravas y arena) exageradamente en la Mina Monterrey del Municipio de Guataqui.*

*2º.- Ordenar a los demandados hacer la vulneración a los derechos colectivos o en su defecto que cumplan con lo estipulado en el contrato de concesión y del Código del Medio Ambiente, como también que cumplan con las normas de explotación minera y que realicen las construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes y el derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública, realizando las adecuaciones y modificaciones al paisaje y la renovación y recuperación pertinente del medio ambiente para que la comunidad pueda disfrutar de este sanamente como estaba en su estado anterior y lograr la existencia del equilibrio*

*ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y la protección al Patrimonio Público.*

*3°.- Ordenar a las partes demandadas a reconocer a favor del demandante lo ordenado en los Art. 1005, 2359 y 2360 del Código Civil por dichas obras de renovación, restauración y recuperación del medio ambiente y del paisaje como de las cuencas hidrográficas de los ríos y quebrada arriba citados.*

*4°.- Sírvase ordenar la inscripción de esta demanda y la sentencia en el registro público de acciones populares y de grupo.*

*5°.- La conformación de un comité para la verificación de la sentencia de acuerdo a lo señalado en el Art. 34 de la Ley 472 de 1998, inciso quinto." (fls. 53 y 54 cdno. no. 1).*

### **3. Derechos e intereses colectivos presuntamente afectados**

Con la presente acción se pretende la protección de los derechos colectivos relativos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y salubridad públicas, la defensa del patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; consagrados en los literales a), c), e), g), l) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998

### **4. Actuación procesal**

1) Mediante escrito radicado el 15 de agosto de 2013 en el Juzgado Administrativo Único del Circuito de Girardot (Cundinamarca) el señor Guillermo León Laguna Ortiz a través de apoderado judicial demanda en ejercicio de la acción popular en contra del municipio de Guataquí (Cundinamarca), los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela en calidad de concesionarios del contrato único de

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

concesión no. 22.440 celebrado el 2 de junio de 2011, y el señor Dagoberto Castro en calidad de propietario de la Mina Monterrey (fls. 48 a 56 cdno. no. 1).

2) Por auto de 21 de agosto de 2013 el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Girardot ordenó remitir por competencia el asunto de la referencia a esta Corporación por considerar que la competencia para asumir el conocimiento y adelantar el trámite de este tipo de acciones constitucionales en primera instancia corresponde al Tribunal (fls. 58 a 60 cdno. no. 1).

3) Remitido el expediente a esta Corporación, según el acta individual de reparto le correspondió asumir el conocimiento de la acción ejercida al Magistrado Ponente (fl. 66 cdno. no. 1).

4) Mediante auto de 10 de septiembre de 2013 se avocó conocimiento y se inadmitió la actuación de la referencia para que la parte actora allegara constancia de la reclamación realizada con anterioridad a la presentación de la demanda a los ministerios de Minas y Energía y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y al Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas) y para que aportada las direcciones de los señores Juan Ramón González Blanco, Sindy Lorena Ospina Orjuela y Dagoberto Castro (fls. 68 a 70 cdno. ppal. no. 1), no obstante de no haberse corregido los defectos anotados en el referido auto se admitió la demanda mediante providencia del 19 de septiembre de 2013, se ordenó notificar a las accionadas y se vinculó a los Ministerios de Minas y Energía, de Ambiente y Desarrollo Sostenible, al Servicio Geológico Colombiano y a los señores Juan Ramón González Blanco, Sindy Lorena Ospina Orjuela y Dagoberto Castro (fls. 72 a 77 *ibidem*).

4) Por auto de 31 de marzo de 2014 se corrió traslado del incidente de nulidad propuesto por el apoderado judicial del señor Luis Orlando Rodríguez (fl. 827 cdno. no. 2), posteriormente en providencia de 23 de mayo del mismo año se decidió el incidente de nulidad y los recursos de reposición interpuestos por los apoderados judiciales del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Servicio Geológico Colombiano contra el auto de 19 de septiembre de 2013 mediante el cual se admitió la acción popular de la referencia, ordenando practicar nuevamente la notificación del auto admisorio de la demanda al señor

Dagoberto Castro y confirmándose el auto por el cual se admitió la acción (fls. 844 a 854 *ibidem*).

5) Por auto de 12 de septiembre de 2014 se ordenó practicar nuevamente la notificación del auto admisorio de la demanda de la acción popular al señor Dagoberto Castro a la dirección aportada por su apoderado.

6) Mediante providencia del 23 de febrero de 2015 se tuvo en cuenta a la señora María Isaura Narváez en calidad de defensora pública de la Defensoría del Pueblo como coadyuvante de la parte actora en la presente acción popular de la referencia y se ordenó que por secretaría se expidieran copias del escrito de la demanda de la acción de la referencia y del escrito de contestación de la demanda presentada por el señor Dagoberto Castro con destino a la Fiscalía General de la Nación y a la Sala Disciplinaria del Consejo Seccional de la Judicatura de Cundinamarca para lo de su competencia (fls. 895 a 897 cdno. no. 2).

6) En providencia de 16 de marzo de 2015 se citó a las partes, a las entidades administrativas encargadas de la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda y al agente del Ministerio Público a la celebración de la audiencia de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998 diligencia que se programó para el día 14 de abril de 2015 (fls. 901 a 903 cdno. no. 2), audiencia que se llevó a cabo el día y hora programada declarándose fallida según consta en el acta visible en los folios 921 a 923 del cuaderno no. 3 del expediente.

7) Por auto de 28 de abril de 2015 se abrió el proceso a pruebas entre las cuales se decretó un dictamen pericial (fls. 934 a 938 cdno. no. 3) y en providencia de 21 de mayo del mismo año se ordenó librar despacho comisorio al Juzgado Municipal Promiscuo de Guataquí (Cundinamarca) (reparto) para que practicaran los testimonios solicitados por el apoderado judicial del señor Dagoberto Castro para lo cual se fijó un término de un mes calendario contado a partir del día siguiente al día de recibo del correspondiente despacho comisorio, una vez diligenciada la comisión por parte del Juez Promiscuo

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

Municipal de Guataquí (Cundinamarca) remitió las diligencias el 9 de julio de 2015 (fl.1046 *ibidem*).

8) El 27 de julio de 2015 se relevó del cargo al auxiliar de la justicia a la sociedad Gairo SAS debido a que no manifestó si aceptaba o no la experticia y se designó a la ingeniera forestal Gladys Amado Torres (fl. 1049 cdno. no. 3) quien fue relevada del cargo el 7 de septiembre de 2015 y se designó a la ingeniera geógrafa Beatriz Emilia Hernández Castillo (fl. 1055 *ibidem*) quien tampoco aceptó el cargo, por lo que se procedió en auto de 13 de octubre a nombrar al especialista de medio ambiente Ricardo Botero Villegas (fls. 1063 a 1064 *ibidem*) quien tomó posesión del cargo el 9 de noviembre de 2015.

9) Por auto de 15 de diciembre de 2016 (fls.1072 cdno. no. 3) se fijó los gastos periciales valor que debía ser consignado a prorrata por la parte actora y la Defensoría del Pueblo en su calidad de Coadyuvante, sin embargo como no se acreditó el pago de los gastos periciales por ninguno de los requeridos se declaró desistida la práctica del dictamen pericial solicitado en conjunto por la parte actora y la Defensoría del Pueblo.

10) Finalmente, por auto de 18 de mayo de 2017 visible en el folio 1099 del cuaderno principal no. 3 del expediente se corrió traslado a las partes para que presentaran alegatos de conclusión.

## **5. Contestación de la demanda**

### **5.1 Ministerio de Minas y Energía**

A través de apoderada judicial por escrito presentado el 22 de octubre de 2013 (fls. 149 a 171 cdno. no. 1) el Ministerio de Minas y Energía contestó la demanda con oposición a las pretensiones en los siguientes términos:

1) El Ministerio de Minas y Energía tiene como funciones legales la determinación de las directrices y políticas generales sobre la exploración, explotación, distribución y comercialización de los recursos mineros del País.

2) Por medio de la Resolución número 180074 de 27 de enero de 2004 delegó algunas funciones como autoridad minera en el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMINAS), hoy servicio Geológico Colombiano y en algunas gobernaciones, y mediante Decreto Ley 4134 de 2011 se creó la Agencia Nacional de Minería (ANM) cuyo objeto es administrar íntegramente los recursos minerales de propiedad del Estado.

3) De conformidad con las disposiciones mencionadas las funciones relacionadas con minería que cumplía el Servicio Geológico Colombiano las realiza la Agencia Nacional de Minería (ANM), por lo tanto el Ministerio de Minas y Energía no tiene relación de causalidad con los hechos descritos en la acción popular por no estar dentro de sus competencias, tal como se desprende de los hechos descritos y de las pretensiones de la acción en las cuales no se hace mención alguna al Ministerio de Minas y Energía.

4) Le corresponde actualmente a la Agencia Nacional de Minería ANM la función de otorgar los contratos de concesión minera y realizar el seguimiento, control y fiscalización, en el desarrollo y ejecución de los mismo.

En el escrito de contestación de la demanda el Ministerio de Minas y Energía propuso como excepciones las denominadas "*falta de legitimación en la causa por pasiva*" e "*Inexistencia de fundamentos de facto en contra del ministerio de minas y energía*" cuyas fundamentaciones para su declaratoria fueron las antes expuestas.

## **5.2 Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca- CAR**

El apoderado judicial de la mencionada Corporación mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el día 24 de octubre de 2013 (fls. 206 a 219 cdno. no. 1) contestó la demanda en los siguientes términos:

1) La CAR mediante Resolución número 0793 de 28 de abril de 2008 otorgó al señor Juan Ramón González Blanco licencia ambiental para la explotación de

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

materiales de arrastre (arena y grava) del río Seco, en el sector ubicado en el vereda Campoalegre jurisdicción del municipio de Guataquí (Cundinamarca) correspondiente al área del contrato de Mediana Minería número 22.440 celebrado y suscrito con INGEOMINAS, licencia que fue concedida por un término igual al estipulado en el registro minero (30 años) determinación que se adoptó previo cumplimiento de los requisitos legales y evaluación técnica por parte de los funcionarios de la CAR que se hizo constar en el informe técnico número 654 de octubre 26 de 2007.

2) Con posterioridad a la expedición de la licencia ambiental los funcionarios de la CAR han efectuado seguimiento mediante la realización de visitas técnicas y se han proferido los actos administrativos pertinentes con el fin de que se dé cabal cumplimiento a las obligaciones establecidas en la licencia ambiental.

3) En virtud de las visitas técnicas de verificación se han iniciado acciones administrativas contra el titular de la licencia para que corrija las actuaciones pertinentes para el buen manejo ambiental de lugar objeto de explotación informes que forman parte del expediente administrativo número 8003-76.1-29833.

4) No existe vulneración del medio ambiente con ocasión de la explotación del materiales de arrastre en tanto que existen conceptos técnicos emitidos por funcionarios de la CAR respecto del efecto ambiental que produce la explotación minera de arrastre efectuado por parte del titular de la licencia ambiental, en los que se concluye que no hay afectación alguna por la extracción de materiales en el cauce del río Seco teniendo en cuenta que se realiza una adecuada extracción que mejora las condiciones hidráulicas de la fuente.

Como parte del escrito de contestación de la demanda la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca propuso como excepción la denominada "*Inexistencia de violación de derechos colectivos*" cuya fundamentación para su declaratoria fue la antes expuesta.

### **5.3 Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela**

A través de escrito radicado el 13 de enero de 2014 en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación (fls. 460 a 484 cdno. no. 1) el apoderado judicial de los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela en calidad de titulares del contrato de concesión número 205458 contestó la demanda en los siguientes términos:

1) El 1 de septiembre de 2008 el Ingeominas hoy Agencia Nacional de Minería (ANM) inscribió en el Registro Nacional Minero Nacional la cesión del 50% de los derechos y obligaciones del contrato de concesión número 22440 de Juan Ramón González Blanco a favor de Sindy Lorena Ospina Orjuela, y por Resolución número 0793 de 2008 la CAR otorgó la licencia ambiental al señor González Blanco para la exploración y explotación del yacimiento de materiales de arrastre (arena y grava del río) en el polígono aprobado por la autoridad minera.

2) No es cierto que exista incumplimiento al Código del Medio Ambiente y que se realice la extracción de materiales sin control porque existe un seguimiento continuo por parte de la CAR a la explotación minera y al cumplimiento de las condiciones ambientales de la licencia otorgada, como se demuestra con los informes y conceptos técnicos que han realizado los funcionarios de la autoridad ambiental.

3) Las entidades accionadas no tienen competencia legal para autorizar la celebración de contratos de arrendamiento o suministro entre particulares, esta es una situación jurídica individual, subjetiva y concreta proveniente de una relación meramente contractual de carácter privado, en ninguna ley vigente en materia minero-ambiental se establece la obligatoriedad que para la celebración de contratos entre particulares se solicite permiso o autorización para este fin; por el contrario, el Código de Minas en el artículo 27 autoriza al beneficiario del título minero para realizar libremente todos los estudios, obras y trabajos a los que está obligado mediante cualquier clase de contratos de obra o de ejecución que no impliquen para estas terceras personas subrogarse en los derechos y obligaciones emanadas del título; la misma norma es clara en determinar que

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

para la subcontratación no se requiere de permiso o aviso a la autoridad minera o a la autoridad ambiental.

4) En la licencia ambiental que se le otorgó al señor Juan Ramón González Blanco se estableció en el numeral 1 del artículo 4 el volumen promedio de explotación en 10.800 m<sup>3</sup> al año de materiales de arrastre del área delimitada, de tal manera que respecto de la afirmación realizada por el accionante que se está explotando 10.000 metros cúbicos se debe precisar que son los informes técnicos de la CAR los que dan cuenta del volumen de materiales de construcción (arena y grava) que se están explotando en el río Seco y, adicionalmente, si las afirmaciones del actor popular fueran ciertas, es decir, que se explotan 10.000 m<sup>3</sup> de todas formas estarían dentro del rango que fue autorizado en la mencionada licencia.

En el referido escrito de contestación de la demanda formuló como medio exceptivo el siguiente:

a) *Ausencia de violación de derechos colectivos* previamente a que se otorgara la licencia ambiental se hizo un reconocimiento geológico general de la zona con el que se evaluaron las posibilidades mineras del contrato entre estas la existencia y posible explotación de materiales de construcción para su beneficio en usos de obras de infraestructura, se realizó el reconocimiento del yacimiento de materiales de construcción (grava y arena) del río Seco, se evaluaron sus reservas y se determinó una zona para realizar la explotación, se proyectaron los trabajos mineros de explotación basados en el potencial de la zona determinando la existencia de bancos de gravas y arenas con un yacimiento económicamente explotable.

Se determinó que el impacto social es positivo, pues, se están generando empleos directos e indirectos de la población aledaña al proyecto minero y se está cubriendo en parte el déficit de los materiales para la construcción incentivando la práctica de la misma y mejorando las condiciones viales existentes en el municipio de Guataquí (Cundinamarca).

La localización de las labores mineras no ha desestabilizado la zona y no han afectado las corrientes de los ríos Seco, Magdalena y quebrada Macanda ni la flora de la zona de influencia directa del proyecto, el impacto ambiental sobre el paisaje se ha minimizado con barreas vivas de árboles y arbustos con especies predominante de la zona y aquellas aptas para los terrenos.

b) *Acciones dirigidas a la protección de los recursos naturales en el área licenciada y concesionada*, el señor Juan Ramón González Blanco beneficiario de la licencia ambiental ha formulado las respectivas quejas y denuncias por los hechos ocurridos dentro del área de explotación, como la tala de árboles indiscriminada que han puesto en peligro el ecosistema y con el fin de proteger los recursos del área objeto de concesión.

c) *Impactos negativos a los recursos naturales y al medio ambiente causados por hechos de la misma naturaleza* en el sector de la explotación minera, la generación del fenómeno de la niña, los procesos climáticos en esta zona que alteran las condiciones técnicas y climáticas del sector de la explotación minera.

d) Excepción genérica, que se declare cualquiera otra que se demuestre en el proceso.

#### **5.4 Municipio de Guataquí (Cundinamarca)**

A través de escrito presentado el 14 de enero de 2014 la apoderada judicial de la mencionada entidad contestó la demanda de la referencia (fls. 766 a 773 cdno. no. 2) en el sentido de manifestar que se opone a la totalidad de las pretensiones de la demanda en razón de que existen verdaderos fundamentos de hecho para negar las mismas.

En el escrito de contestación de la demanda formuló como medios exceptivos los siguientes:

a) *Inexistencia de la afectación de los derechos colectivos*, la CAR ha realizado visitas periódicas al área de explotación del contrato de mediana minería realizando las respectivas visitas demostrándose así que no existe

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

incumplimiento que pueda pregonarse como causa de afectación o amenaza a los derechos colectivos referidos en la demanda, igualmente el actor no ha demostrado la supuesta violación de los derechos colectivos, simplemente menciona pero no aporta prueba que así lo demuestre, incumpliendo con la carga procesal que le corresponde.

b) *Improcedencia de la acción popular*, en el presente caso no se encuentran acreditados los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular toda vez que la alcaldía de Guataquí (Cundinamarca) por medio del jefe de planeación municipal ha realizado las visitas a la minera Monterrey en conjunto con la secretaria de ambiente del Departamento evidenciando que en el sector no se encuentra ninguna clase de afectación ambiental, no existe un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos y por ende no existe relación de causalidad en tanto no hay omisión o hechos constitutivos de vulneración de los derechos colectivos.

c) *Inexistencia del incumplimiento de las normas ambientales* por no existir el incumplimiento en el volumen promedio de 10.800 m<sup>3</sup> en el año permitido por el ente competente a la mina Monterrey, no hay tampoco incumplimiento de las normas ambientales como lo debate en demandante puesto que como le decreta la Resolución 0793 en su parte motiva para permitir este volumen promedio se realizaron estudios ambientales en el sector para asegurar que la explotación de estos materiales no afectaran el medio ambiente no la calidad de vida de los habitantes.

### **5.5 Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**

A través de escrito presentado el 20 de febrero de 2015 el apoderado judicial de la mencionada entidad contestó la demanda de la referencia (fls. 795 a 809 cdno. no. 2) en los siguientes términos:

1) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en ningún momento otorgó permiso alguno para la explotación de materiales de arrastre, toda vez quien otorgó la licencia ambiental fue la CAR mediante Resolución 0793 de 28 de abril de 2008 previa solicitud que realizó el señor Juan Ramón González Blanco

para la explotación de materiales de arrastre (arena y gravilla) del río seco, ubicado en la vereda Campoalegre del municipio de Guataquí, correspondiente al área del contrato de minería número 22440 celebrado entre Ingeominas y el solicitante.

2) El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de conformidad con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 3570 de 2011 es el organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio, de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección ordenamiento manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la Nación con el fin de asegurar las funciones asignadas a otros sectores, de tal manera que el ministerio no tiene funciones de ejecución y en la presente acción popular el actor solicita que se cumpla con lo estipulado en el contrato de concesión, normas de explotación minera y en el código de minas, circunstancias que no le competen a la entidad.

3) La pretensión del actor popular de que se hagan cumplir las normas medioambientales y llamar la atención a los particulares que explotan materiales de arrastre y construcción (gravas y arena) de manera exagerada en la mina Monterrey del municipio de Guataquí (Cundinamarca) son acciones que le competen a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR).

4) En la presente acción popular no se acredita vulneración alguna de los derechos colectivos invocados como violados por parte del ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible habida cuenta que el actor se limita a señalar un sin número de supuestas irregularidades de forma abstracta pues, no basta que el actor manifieste sobre ciertas interpretaciones o elucubraciones la configuración eventual de acciones u omisiones de los accionados sino que, se deben probar los hechos constitutivos con el apoyo del acervo probatorio pertinente sobre la vulneración o amenaza de los derechos colectivos, es decir, el actor no cumplió con la carga procesal que le correspondía de demostrar que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular.

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

En el escrito de contestación de la demanda el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible propuso como excepciones las denominadas “falta de legitimación en la causa por pasiva” y “actuación conforme a ley” cuya fundamentación para su declaratoria fueron las antes expuestas.

### **5.6 Servicio Geológico Colombiana (antes INGEOMINAS)**

El apoderado judicial de la mencionada entidad mediante escrito radicado en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación el día 20 de agosto de 2014 (fls. 863 a 869 cdno. no. 2) contestó la demanda en los siguientes términos:

1) De conformidad con el artículo 4 del Decreto Ley 4134 de 2011 el Servicio Geológico Colombiano no tiene entre de sus funciones la adopción de decisiones respecto de los contratos de concesión minera ni la custodia y manejo del Registro Minero Nacional lo cual evidencia la falta de legitimación por pasiva de la entidad en la presente acción popular.

2) El ámbito funcional del Servicio Geológico contenido en el Decreto 4131 de 2011 por el cual el Gobierno Nacional dispuso cambiar la naturaleza jurídica de Ingeominas de establecimiento público a instituto científico y técnico denominado Servicio Geológico Colombiano no contempla funciones de autoridad minera, específicamente que le permita satisfacer las pretensiones del demandante tales como la nulidad del contrato de concesión, nulidad de la inscripción en el registro minero nacional o la desanotación del área.

3) Con la entrada en operación de la Agencia Nacional de Minería esta obtuvo derecho de postulación ante los diferentes despachos judiciales en los que se encuentran en trámite o se han presentado controversias judiciales que por su naturaleza, objeto o sujeto procesal deban ser atendidos por la Agencia Nacional de Minería en la condición de autoridad sucesora de las funciones mineras que hasta el 3 de mayo de 2012 estuvieron a cargo de Ingeominas.

4) En relación con las controversias judiciales motivadas en asuntos mineros, como en el presente caso, tanto el artículo 14 del Decreto 4131 de 2011 como

el artículo 22 del Decreto 4134 de 2011 excluyen al Servicio Geológico de todo proceso judicial cuyo objeto, naturaleza y sujeto procesal deba ser atendido, incluso aquellos motivados por hechos ocurridos con anterioridad a la creación de la Agencia Nacional de Minería.

En virtud de lo anterior fundamentación el Servicio Geológico Colombiana propuso como excepción la denominada "*falta de legitimación en la causa por pasiva*".

### **5.7 Dagoberto Castro**

A través de escrito radicado el 3 de febrero de 2015 en la Secretaría de la Sección Primera de esta Corporación (fls. 881 a 888 cdno. no. 2) el apoderado judicial del señor Dagoberto Castro contestó la demanda en los siguientes términos:

1) La mina Monterrey tiene un área de 57 hectáreas más 3330 metros cuadrados como aparece en la plancha número 1 aportada con la demanda y en la Resolución número 793 de 28 de abril de 2008 por medio de la cual la CAR concedió la licencia ambiental al contrato de mediana minería número 22440 suscrito con Ingeominas, un área de dos kilómetros de la zona licenciada fue dada en arrendamiento al señor José Yesid Doncel Reyes mediante contrato de 2 de junio de 2011 pero que empezó a regir en el mes de agosto del mismo año, contrato que se declaró terminado mediante sentencia judicial de 17 de julio de 2012 proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Girardot en el proceso de restitución de inmueble arrendado de Juan Ramón González Blanco, Sindy Lorena Ospina Orjuela y Dagoberto Castro contra José Yesid Doncel Reyes en el que se invocó el no pago de renta.

2) No es cierto que no se esté garantizando el aprovechamiento racional de los recursos naturales mineros y desmejorando el medio ambiente pues la explotación de esa mina nunca ha sido constante y cuando se hace se da cumplimiento a todas las condiciones impuestas en la licencia ambiental concedida por la CAR, entidad que siempre ha estado vigilante del cumplimiento de dichas condiciones.

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

3) Para el año 2012 el contrato de mediana minería apenas estaba en la etapa de montaje y no se estaba explotando y si bien se pagaron algunas regalías debe hacerse notar el interregno con que se pagaron, la primera el 20 de enero, después el 24 de abril y la última el 25 de octubre de ese año, la realización de las extracciones se hicieron de manera artesanal y con el fin de evitar que se desbordaran el Río Seco y la quebrada Macanda que se encontraban en amenaza por la ola invernal que azotaba al país para la época, por lo que resulta falso afirmar que se ha realizado explotación desmedida y sin control.

Propuso como excepción la que denominó "*inexistencia de causa para demandar*" cuya fundamentación para su declaratoria fue la antes expuesta.

#### **6. Alegatos de conclusión**

Por auto de 18 de mayo de 2017 se corrió traslado a las partes para alegar de conclusión (fl. 1099 cdno. no. 2), en dicho término el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), el Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano presentaron sus alegaciones finales (fls. 2001 y 2002, 2003 a 2010, 2011 a 2020 y 2042 *ibidem*) en las que ratificaron lo expuesto en sus respectivas contestaciones de la demanda.

#### **7. Concepto del Ministerio Público**

La Agente del Ministerio Público Delegada ante esta corporación no rindió concepto.

### **II. CONSIDERACIONES DE LA SALA**

Cumplidos los trámites propios del proceso, sin que exista causal alguna de nulidad que invalide lo actuado, procede la Sala a resolver el asunto sometido a consideración con el siguiente derrotero: 1) aspecto preliminar, 2) finalidad de

la acción popular, 3) excepciones propuestas, 4) los derechos colectivos presuntamente vulnerados, 5) el caso concreto y, 6) condena en costas.

### **1. Aspecto preliminar**

Pone de presente la Sala de Decisión que el Consejo Superior de la Judicatura expidió los Acuerdos números PCSJA20-11519 del 16 de marzo de 2020, PCSJA20-11521 del 21 de marzo de 2020, PCSJA20-11526 del 22 de marzo de 2020, PCSJA20-11529 del 25 de marzo de 2020, PCSJA20-11532 del 11 de abril de 2020, PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020, PCSJA20-11556 del 22 de mayo 2020 y PCSJA20-11567 del 5 de junio de 2020 mediante los cuales suspendió los términos judiciales desde el 17 de marzo hasta el 30 de junio de 2020, exceptuando las acciones constitucionales, *habeas corpus* y controles inmediatos de legalidad, como parte de las medidas adoptadas para la preservación de la vida y la mitigación de riesgos con ocasión de la situación de emergencia sanitaria generada por la irrupción y pandemia del denominado coronavirus Covid-19.

A partir del Acuerdo Número PCSJA20-11549 del 7 de mayo de 2020 igualmente proferido por el Consejo Superior de la Judicatura se incluyó como excepción a esa suspensión aquellos procesos que en cualquiera de los medios de control jurisdiccional establecidos en la Ley 1437 de 2011 y el Decreto 01 de 1984, inclusive, se encuentren para dictar sentencia, de primera, única o segunda instancias, así como sus aclaraciones o adiciones, decisiones que se notificarán electrónicamente (artículo 5, numeral 5.5).

Procede entonces la Sala a resolver el presente asunto por haberse levantado la medida de suspensión de los términos judiciales

### **2. Finalidad de la acción popular**

Las acciones populares consagradas en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentadas por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos

resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares cuando ellos actúen en desarrollo de funciones administrativas.

En la forma y términos de la reglamentación contenida en los artículos 1, 2, 4 y 9 de la Ley 472 de 1998, los elementos necesarios para la procedencia de las acciones populares, son los siguientes:

- 1) La finalidad es la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva.
- 2) Procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar ese tipo de derechos o intereses.
- 3) Se ejerce para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración, o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.
- 4) Los derechos e intereses colectivos susceptibles de esta acción son todos aquellos definidos como tales en la Constitución Política, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional suscritos por Colombia, como por ejemplo los mencionados en el artículo 4 de la Ley 472 de 1998.
- 5) La titularidad para su ejercicio, como su nombre lo indica, está dada por su naturaleza popular, por lo tanto puede ser ejercida 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.

## **2. Las excepciones propuestas**

- 1) En cuanto a las excepciones denominadas: a) *inexistencia de fundamentos de facto en contra del Ministerio de Minas y Energía*; b) *inexistencia de violación de derechos colectivos, ausencia de violación de derechos colectivos o*

*inexistencia de la afectación de los derechos colectivos; c) acciones dirigidas a la protección de los recursos naturales en el área licenciada y concesionada; d) impactos negativos a los recursos naturales y al medio ambiente causados por hechos de la misma naturaleza; e) improcedencia de la acción popular; f) inexistencia del incumplimiento de las normas ambientales, g) Actuación conforme a ley, y h) inexistencia de causa para demandar* propuestas por las entidades públicas y personas naturales demandadas, se tiene que examinado el contenido y alcance de tales medios exceptivos más que ser impedimentos procesales constituyen verdaderos argumentos de fondo que sustentan la defensa dirigidos a cuestionar la ausencia de mérito de las súplicas de la demanda razón esta por la que su valor será examinado conjuntamente con el estudio del fondo de la controversia objeto de juzgamiento y no propiamente como excepciones.

2) Respecto de la excepción denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva* que fue propuesta por los Ministerios de Minas y Energía Ministerio y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Servicio Geológico Colombiana no está llamada a prosperar puesto que, como se desprende de los artículos 9 y 14 de la Ley 472 de 1998 la acción popular puede dirigirse contra quienes se considere que amenazan, violan o ha violado el derecho o interés colectivo, es decir, que no se exige como requisito para determinar la legitimación por pasiva al presentar la demanda que exista certeza sobre la responsabilidad de aquella que la integra, ya que esta es una cuestión que se decide con el fondo del asunto, o sea en la sentencia que ponga fin al proceso sobre la base de la respectiva valoración probatoria y jurídica de los fundamentos de la demanda, sumado al hecho de que por las funciones legalmente asignadas a cada una de tales instituciones es claro que aquellas tienen relación directa con los hechos que sirven de fundamento a la demanda y por tanto es válida y necesaria su vinculación al proceso.

3) Finalmente, respecto de la excepción esgrimida por Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela denominada "*innominada o genérica*" no está llamada a prosperar debido a que en el proceso no existe prueba de ninguna otra excepción que pueda y deba ser declarada de oficio.

### **3. Los derechos colectivos presuntamente afectados**

Con la presente acción se pretende la protección del derecho e interés colectivo relativo al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la seguridad y salubridad públicas, la defensa del patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; consagrados en los literales a), c), e), g), l) y m) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998

### **4. El caso concreto**

En el caso *sub examine* la parte actora en ejercicio de la acción popular, demandó al Municipio de Guataquí (Cundinamarca), los Ministerios de Minas y Energía y de Medio Ambiente, el Servicio Geológico Colombiano (antes Ingeominas), la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR) y los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela como personas privadas y concesionarios del contrato único de concesión número 22440 y Dagoberto Castro propietario de la mina Monterrey del municipio de Guataquí (Cundinamarca), por la presunta afectación del medio ambiente, la fauna y la flora, el deterioro de las cuencas hídricas de los ríos Magdalena, río Seco y la Quebrada Maranta por la explotación de materiales de arrastre (grava y arena) realizada de manera inadecuada y sin control por parte de las entidades accionadas.

Por lo tanto el problema jurídico objeto de análisis consiste en determinar si la explotación de materiales de arrastre (grava y arena) que se ejecuta en la mina Monterrey del municipio de Guataquí (Cundinamarca) en virtud del contrato de concesión número 22440 afecta los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su

conservación, restauración o sustitución, la seguridad y salubridad públicas, la defensa del patrimonio público, a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Para efectos de adoptar la decisión que corresponde la Sala precisa que en el proceso se encuentran acreditados los siguientes hechos relevantes:

1) En el inmueble identificado con código catastral 253240001000400005000 (código catastral anterior no. 0001000-3000-2000) y número de matrícula inmobiliaria 307-13338 del círculo registral de Girardot (Cundinamarca) ubicado en la vereda Campoalegre del municipio de Guataquí (Cundinamarca) se encuentra la mina Monterrey (fls. 10 a 13 cdno. no. 1)

2) El Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) suscribió el contrato de mediana minería número 22440 para la explotación de un yacimiento de materiales de arrastre (arena y grava de río) el 22 de mayo de 2007 con el señor Juan Ramón González Blanco en un área de 57 hectáreas y 3.330 metros cuadrados por una duración de 30 años (fls. 489 a 496 cdno. no. 1) contrato que fue registrado en el registro minero (fls. 497 y 498 *ibidem*)

En septiembre de 2008 Ingeominas inscribió en el registro minero nacional la cesión del 50% de los derechos y obligaciones del contrato de concesión número 22440 de Juan Ramón González Blanco a favor de Sindy Lorena Ospina Orjuela.

3) Por Resolución número 0793 de 28 de abril de 2008 la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR) otorgó una licencia ambiental al señor Juan Ramón González Blanco para la explotación de materiales de arrastre (arena y grava) del río Seco en el sector ubicado en la vereda Campoalegre del municipio de Guataquí (Cundinamarca), correspondiente al área del contrato de mediana minería número 22440 debidamente inscrito en el registro minero celebrado entre Ingeominas y el señor Juan Ramón González Blanco en un

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

área de 57 hectáreas y 3.330 metros cuadrados, por el término de 30 años (13 de mayo de 2037) con un máximo de volumen a explotar en un promedio de 10.800 m<sup>3</sup> al año (fls. 15 a 24 y 243 a 252 cdno. no. 1).

Previamente a otorgar la anterior licencia ambiental la CAR verificó el cumplimiento de los respectivos requisitos legales, a saber:

a) El estudio de impacto ambiental para la explotación de materiales de arrastre (arena y grava) en el cual se conceptúa que cumple con los requerimientos de índole ambiental exigidos por la autoridad ambiental para la obtención de la licencia ambiental.

b) Contrato de mediana minería número 22440.

c) Certificado de inscripción en el Registro Minero Nacional.

d) Certificado de uso del suelo expedido por la Secretaría de Planeación del municipio de Guataquí (Cundinamarca).

e) Certificado de la no presencia o registro de comunidades indígenas y/o negras en el área del proyecto de explotación de materiales de construcción, expedida por la Dirección de Etnias del Ministerio del Interior y de Justicia.

Asimismo obra el concepto técnico número 654 de 26 de octubre de 2007 en el que se evaluó el estudio de impacto ambiental y de la visita al sitio objeto de la licencia ambiental (fls. 228 a 242 cdno. no. 1)

De las recomendaciones o condiciones que realiza la CAR al titular de la licencia ambiental señor Juan Ramón González Blanco para la explotación de materiales de arrastre se destacan las siguientes:

a) De acuerdo con las características que presenta el río Seco el método de explotación más adecuado para extraer el material es mediante la implementación de pozos inundables en lecho de cauce con características definidas.

b) Para tener un rango de producción promedio de 10.800m<sup>3</sup> al año se puede alcanzar con el empleo del siguiente equipo y maquinaria programada:

- Una pala retroexcavadora sobre ruedas con una capacidad de 0.8m<sup>3</sup>.
- Dos volquetas con una capacidad de 7m<sup>3</sup>.
- Una Zaranda (para gravilla) de ¼ a 2 ½ pulgadas.

c) Para mitigar el impacto visual de las actividades de extracción y beneficio del material debe implementar un diseño paisajístico en las zonas que se requieran y que ameriten su repoblación con la siembra de árboles de tipo arbustivo y arbóreo en una cantidad de 2.000 especies.

d) Cada 10 años se efectuará una revisión del plan de manejo ambiental para que se realicen los ajustes a que haya lugar teniendo en cuenta los informes anuales que presente el beneficiario de la licencia ambiental y al seguimiento de las actividades por parte de la CAR.

3) Se encuentra acreditado que entre los años 2009 y 2013 la Corporación Autónoma de Cundinamarca (CAR) adelantó visitas técnicas constantes al lugar de concesión y elaboró los informes técnicos respectivos.

Luego de la realización de cada visita la entidad elaboraba el informe técnico correspondiente y mediante autos de trámite proferidos por la CAR corría traslado al concesionario, de los cuales la Sala destaca los siguientes:

a) Informe técnico no. 581 de 16 de octubre de 2009 (fls. 253 a cdno. no. 1) de la visita al lugar objeto de extracción de los materiales de arrastre y en la que se dejó como recomendaciones al señor Gonzales Blanco las siguientes:

- Iniciar el trámite de modificación de licencia ambiental para la concesión de aguas del río Seco.
- Presentar el programa de inversiones correspondiente al 1% del total de la inversión para la recuperación, preservación y vigilancia de la cuenca hidrográfica que alimente la respectiva cuenca hídrica.

- Presentar el primer estudio del levantamiento batimétrico de la limitación del área de la zona de extracción.

Teniendo en cuenta el anterior informe la CAR expidió el auto OPAM no. 902 de 20 de noviembre de 2009 por el cual requirió al beneficiario de la licencia ambiental cumplir con las recomendaciones, otorgándole para ello un plazo de 90 días a partir de la notificación del acto administrativo para su cumplimiento (fls. 258 a 261 cdno. no. 1).

En cumplimiento de lo anterior el señor Juan Ramón González Blanco radicó el 28 de diciembre de 2009 ante la CAR una solicitud para modificación de la licencia ambiental no. 0793 de 2008 con el fin que se otorgara permiso de concesión de agua y anexó el estudio de sedimentología para la operación del proyecto de explotación de materiales de arrastre (arena y grava) en el río Seco (fls. 263 y 271 a 314 cdno. no. 1).

Por auto OPAM no. 098 de 2 de marzo de 2010 la CAR inició el trámite administrativo ambiental de modificación de licencia ambiental y procedió a realizar el cobro por el servicio de evaluación ambiental (fls. 264 a 266 cdno no. 1).

Posteriormente y con el fin de acreditar el cumplimiento de las demás recomendaciones realizados en el Auto OPAM no. 902 de 20 de noviembre de 2009 el señor Juan Ramón González Blanco radicó ante la CAR el 16 de marzo de 2010 los documentos que demuestran la instalación de mojones para limitación del área, levantamiento batimétrico de la zona de extracción, instalación de señales preventivas, capacitaciones sobre temas ambientales, instalación de reductores de velocidad, certificado de diagnóstico automotriz de los vehículos, informe de avance de proyecto y Bitácora. (fls. 534 a 553 cdno. no. 2)

b) Informe técnico no. 381 de 27 de mayo de 2010 por el cual se recomienda requerir al señor Juan Ramón González Blanco para:

- Realizar cunetas para manejo de aguas de escorrentía en el patio de beneficios donde se ubica la trituradora y pozos de sedimentadores en las diferentes áreas de beneficio del material.
  
- Presentar plan de siembra de las especies y ubicación en mapa y cronograma de las especies enumeradas en el programa como medida de mitigación o compensación por el proyecto.
  
- Verificar el cumplimiento de normas de emisión en procesos industriales.

En virtud de lo anterior y ante la solicitud del beneficiario de la licencia ambiental para que se modificara (fls. 569 a 596) la CAR adicionó el auto OPAM no. 098 de 2 de marzo de 2010 mediante el auto OPAM no. 642 de 6 de septiembre de 2010, en el sentido de declarar iniciado el trámite de modificación de la licencia ambiental otorgada por resolución 0793 de 2008 por requerirse además de la concesión de aguas superficiales el permiso de emisiones atmosféricas para el buen desarrollo y operación del proyecto licenciado (fls. 270 a 273 cdno no. 1).

c) Informes técnicos no. 235 de julio 5 de 2011 y no. 006 de enero 5 de 2012 por los cuales se adelantó visita por solicitud del señor Juan Ramón González Blanco por motivos de la afectación ocasionada por la ola invernal en la que se pudo evidenciar la pérdida aproximada de 2.300 árboles y el colapso de las vías de acceso a las zonas de extracción en la primera visita realizada (fls. 320 a 323 cdno. no. 1), y en la segunda, la obstrucción de la vía de entrada a la zona de extracción como las rutas internas de trabajo y la pérdida de material vegetativo plantado por el titular de la licencia y en la cual se recomendó a la alcaldía de Guataquí incluir este evento en el CLOPAD (fls. 324 a 326 cdno. no. 1)

En las actas de visita dejó constancia el señor Juan Ramón González Blanco que se tuvo la necesidad de remover 3000 metros cúbicos de material en la zona para procesar al momento que se presentó las inundaciones por el taponamiento de las rutas de acceso en el área de explotación, asimismo consignó en el acápite de concepto técnico que era necesaria la extracción de

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

material y limpieza de las vías de acceso y de tránsito dentro de las diferentes áreas visitadas, como también el apeo o aprovechamiento de los árboles de gran envergadura volcados sobre el cauce del río Seco.

En reunión del comité local de prevención y atención de desastres (CLOPAD) del municipio de Guataquí (Cundinamarca) se dejó constancia de las afectaciones causadas por las crecientes del río Seco con material de arrastre en la ola invernal de 2011 y 2012 en el área de uso de beneficio de la explotación del contrato de mediana minería número 22440 lo que comprometió las Haciendas la Palma, Monterrey y el predio denominado Santa Isabel generando el colapso total de las vías de acceso como también las rutas internas en las zonas de extracción situación que continúa presentándose desde la emergencia invernal de año 2011, por lo tanto, se requiere el monitoreo permanente con el fin de mejorar las condiciones y prevenir futuros taponamientos en los pozos existentes (fls. 636 a 638 cdno. no. 2).

d) Informe técnico no. OPAM de 31 de enero de 2012 y OPAM 78 de 6 de diciembre de 2012 por la cual se avaló la compensación forestal del contrato de concesión no. 22440 (fls. 327 a 330 y 338 a 340 cdno. no. 2).

e) El 2 de octubre de 2012 el señor Juan Ramón González Blanco radicó ante la CAR el informe de avance del proyecto de concesión 22440 (fls. 558 a 566 cdno. no. 2), el 30 de los mismos mes y año allegó a la autoridad ambiental la batimetría del año 2011, un disco compacto sobre el levantamiento topográfico del año 2011 y solicita que se realice visita para hacer entrega de la totalidad de la arborización ubicada en el perímetro del contrato de concesión (fl. 567 y 568 *ibidem*)

f) Informes técnicos números 659 de noviembre 12 de 2012 (fls. 334 a 337 cdno. no. 1), 340 de 24 de junio 2013 y 449 de 16 de agosto de 2013 (fls. 371 a 379 *ibidem*) en los que se concluye que no se presenta afectación alguna por la extracción de materiales en el cauce del río Seco, si se tiene en cuenta que una extracción bien realizada mejora las condiciones hidráulicas de la fuente como puede apreciarse en el registro fotográfico (sin alteración paisajista y de las márgenes).

Adicional a ello se afirma que la actividad extractiva sobre el vaso (cauce) se está generando una mayor capacidad hidráulica, coadyuvando a que en avenidas el río no sobre pase los taludes fácilmente y no genere otro tipo de estragos como la pérdida de cultivos y daños a predios colindantes.

g) En un informe técnico número 294 de 30 de mayo de 2013 se emitió concepto favorable para otorgar concesión de aguas superficiales proveniente de la fuente denominada río Seco en un caudal de 8.56 en beneficio del proyecto de minería licenciada ubicada en la vereda Campoalegre, jurisdicción del municipio de Guataquí (Cundinamarca) y se concedió a favor del señor Juan Ramón González Blanco aumento de volumen de extracción a 170.100 m3 (fls. 599 a 612 cdno. no. 2)

4) Igualmente obra en el expediente la certificación expedida por la alcaldía de Guataquí (Cundinamarca) de 22 de noviembre de 2012 (fls. 45 cdno. no. 1) en la que se indica que los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela pagaron en la tesorería del municipio los dineros por concepto de regalías por la extracción de materiales de arrastre para la construcción de acuerdo con las autoliquidaciones presentadas, por los siguientes valores:

FECHA DE PAGO	CONCEPTO	VALOR
30-01-2012	Regalías gravas de río 3800 m3 arena 7000 m3	\$619.108
24-04-2012	Regalías gravas de río 3800 m3 arena 7000 m3	\$648.436
05-06-2012	Regalías segundo trimestre de 2011	\$696
05-06-2012	Regalías tercer trimestre de 2011	\$28.050
05-06-2012	Regalías cuarto trimestre de 2011	\$29.112
31-07-2012	Regalías gravas de río 3500 m3 y arena 6500 m3	\$600.240
25-10-2012	Regalías gravas de río 3400 m3 y arena 9800 m3	\$781.532
	TOTAL	\$2.707.173

5) Igualmente se recibieron las declaraciones de los señores José Amaris Laguna Laguna, Pedro Alejandrino Abril Barreto, Rogelio Uribe Villarreal (y Stefanny Ramírez Lozano, residentes del municipio de Guataquí (Cundinamarca) y con relación de amistad o laboral con el señor Dagoberto Castro, quienes manifestaron que de acuerdo con su conocimiento la explotación que se

realizaba de material de arrastre contaba con licencia y no causaba deterioro ambiental salvo la afirmación de la señora Ramírez Lozano que aseguró que sí había daños ambientales porque los materiales sobrantes de la explotación son tóxicos y contaminantes y se depositaban en una piscina de decantación en la hacienda Monterrey (fls. 954 a 960, 1031 a 3034, 1037 a 1039 y 1043 a 1045 cdno. no. 3).

En este orden procede la Sala a examinar y determinar si los derechos colectivos invocados en la demanda han sido objeto de vulneración o de amenaza por causa de los hechos en esta relatados:

### 5.1 El goce de un ambiente sano

En relación con el derecho colectivo relativo al goce de un ambiente sano se tiene que a partir de la Constitución de 1991 se elevó a canon constitucional en los siguientes términos:

***“Artículo 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.” (resalta la Sala).*

De lo anterior se desprende que el derecho al goce a un ambiente sano es un derecho perteneciente a todos los miembros que integran la comunidad y que el Estado debe adoptar las medidas que sean necesarias con el fin de garantizar su efectiva protección en especial en aquellas áreas que tienen importancia ecológica.

Por su parte, la Corte Constitucional<sup>1</sup> con relación al ambiente ha precisado lo siguiente:

*“El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, como ya lo ha señalado esta corporación, “involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la*

---

1 Corte Constitucional, sentencia C-671 de 2001, MP Dr. Jaime Araujo Rentería.

*diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo. **En efecto, 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”** <sup>2</sup>(Artículo 366 C.P.) (negrillas adicionales).*

Así las cosas, este derecho colectivo implica para el Estado y la totalidad de las entidades u organismos que lo conforman no solo un deber de vigilancia y abstinencia sino que, al propio tiempo, supone la necesidad de la adopción de medidas de índole positiva que permitan evitar o resarcir en el corto plazo todo tipo de daños ecológicos que se presenten en el marco ambiental.

En la actividad minera el derecho colectivo al goce a un ambiente sano puede resultar lesionado con facilidad en tanto que corresponde a la extracción, explotación y aprovechamiento de las sustancias inorgánicas creadas por la naturaleza que necesariamente para su obtención se requiere de alterar o modificar el ecosistema donde se encuentran, razón por la cual cuenta con una regulación especial y un control permanente por parte del Estado para que se realice con respeto de las normas y condiciones previstas en las licencias y planes (de obras, manejo etc.) que, para la época de los hechos de este proceso era el Código de Minas, que luego fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional.

a) En Colombia para obtener el derecho a explorar y explotar minas de propiedad estatal se debe obtener un contrato de concesión el cual celebran el Estado y un particular para efectuar, por cuenta y riesgo de este último, los estudios, trabajos y obras de exploración de minerales de propiedad del Estado que puedan encontrarse dentro de una zona determinada<sup>3</sup>, dichos minerales se

---

<sup>2</sup> Corte Constitucional, sentencia T-254 de 1993, MP Dr. Antonio Barrera Carbonell.

<sup>3</sup> Artículo 45 Ley 685 de 2001

explotan en los términos y condiciones establecidos en la ley (Código de Minas).

Según la Ley 685 de 2001 existen diferentes formas a través de las cuales los particulares podrán acceder al contrato único de concesión minera, al respecto la Agencia Nacional de Minería (ANM) las condensa en la siguiente forma:

***i. Propuestas de Contrato de Concesión Minera.** Modalidad precontractual a través de la cual se solicita al Estado el permiso para explorar y explotar. Inicia con la presentación de la propuesta del contrato de concesión ante la Autoridad Minera por el interesado, bajo su cuenta y riesgo.*

*La propuesta en trámite no confiere el derecho a la celebración del contrato, pero tiene el derecho de prelación o preferencia para la obtención del contrato con respecto de las solicitudes posteriores.*

***ii. Solicitud de legalización de Minería de Hecho.** Solicitudes del programa de legalización de minería de hecho que se tramitó bajo la Ley 685 de 2001.*

***iii. Solicitud de Formalización Minera.** Solicitudes de formalización minera que recogen las solicitudes de legalización de minería tradicional radicadas bajo la vigencia de la Ley 1382 de 2010.*

***iv. Solicitudes de áreas de Reserva Especial:** Es un proceso de legalización para comunidades mineras tradicionales en áreas libres. (Art. 31 de la Ley 685 de 2001).*

***v. Para el caso de los numerales ii y iii,** corresponde a los explotadores, los grupos y asociaciones de minería tradicional que explotan minas de propiedad estatal sin título y que están solicitando le sean otorgados en concesión llenando los requisitos exigidos por la norma.*

***vi. Ejercicio del derecho de prelación de las comunidades indígenas, negras o mixtas,** consagrado en el artículo 124 y 133 del Código de Minas.*

***vii. Áreas de reserva para el desarrollo minero,** artículo 20 Ley 1753 de 2015<sup>4</sup>*

El contrato de concesión comprende en su objeto 3 fases, a saber: exploración, construcción y montaje, y exploración y se pacta por el término que solicite el proponente y hasta por un máximo de 30 años, término que se cuenta desde la fecha de inscripción del contrato en el registro minero nacional.

<sup>4</sup> [https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cartilla\\_de\\_mineria\\_final.pdf](https://www.anm.gov.co/sites/default/files/DocumentosAnm/cartilla_de_mineria_final.pdf)

b) Una vez que se suscribe el contrato de concesión minera según lo establecido en el artículo 14 del Código de Minas debe inscribirse en el registro minero nacional que es el medio de autenticidad y publicidad de los actos y contratos estatales y privados, que tengan por objeto principal la constitución, conservación, ejercicio y gravamen de los derechos a explorar y explotar minerales, emanados de títulos otorgados por el Estado o de títulos de propiedad privada del subsuelo<sup>5</sup>, es un instrumento de información a través del cual se pueden consultar e identificar los aspectos más importantes de cada título minero.

c) Una de las obligaciones del contrato de concesión minera es el Programa de Trabajos y Obras (PTO) que, es el documento técnico por medio del cual se planean todas aquellas labores a ejecutar tanto en la etapa de y agotada la etapa construcción y montaje como en la etapa de explotación y cierre de la mina y se realiza antes de terminar la etapa de exploración, dicho instrumento se encuentra regulado en el artículo 84 del Código de Minas y debe contar con la siguiente información:

**"ARTÍCULO 84. PROGRAMA DE TRABAJOS Y OBRAS.** Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este periodo, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos:

1. Delimitación definitiva del área de explotación.
2. Mapa topográfico de dicha área.
3. Detallada información cartográfica del área y, si se tratare de minería marina especificaciones batimétricas.
4. Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo del proyecto.
5. Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación.
6. Plan Minero de Explotación, que incluirá la indicación de las guías técnicas que serán utilizadas.

---

<sup>5</sup> Artículo 328 de la Ley 685 de 2001

- 7. *Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado.*
- 8. *Escala y duración de la producción esperada.*
- 9. *Características físicas y químicas de los minerales por explotarse.*
- 10. *Descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras.*
- 11. *Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.”*

d) Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras (PTO) se debe radicar ante la autoridad ambiental competente el plan de manejo ambiental para que sea otorgada la licencia ambiental que, será el instrumento ambiental que se exige para las etapas de construcción y montaje y explotación.

La licencia ambiental según lo preceptuado por el artículo 50 de la Ley 99 de 1993 es la autorización que otorga la autoridad ambiental para la ejecución de un proyecto, obra o actividad que de acuerdo con la ley pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje.

Esta autorización obliga al beneficiario al cumplimiento de los requisitos, términos y condiciones que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada y deberá obtenerse previamente a la ejecución de las mismas.

Las licencias ambientales son otorgadas por el Ministerio de Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regional y algunos municipios y distritos.

e) En el caso de los títulos mineros para la extracción de materiales de arrastre como el caso en estudio le corresponde otorgar la licencia ambiental a la Corporación Autónoma Regional de la jurisdicción del lugar donde se extraerá el material.

Para la expedición de la licencia ambiental las Corporaciones Autónomas Regionales deben exigir, entre otros documentos, el certificado del Ministerio Interior sobre presencia o no de comunidades étnicas y de existencia de territorios colectivos en el proyecto, copia del título minero y contrato de concesión minera debidamente otorgado e inscrito en el registro Minero Nacional y la constancia de pago para la prestación del servicio de evaluación de la licencia ambiental.

f) Una vez suscrito el contrato de concesión y expedida la licencia ambiental las autoridades públicas ejercen el seguimiento y control de cada uno de ellos, actualmente la Agencia Nacional de Minería en cumplimiento de las funciones asignadas en el numeral 3 del artículo 4 del Decreto 4134 de 2011 debe hacer seguimientos a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado, antes dicha función estaba en cabeza del Instituto Nacional de Minas Ingeominas.

Por su parte a las Corporaciones Autónomas Regionales (CARS) según el artículo 31 de la Ley 99 de 1993, numeral 11 les compete lo siguiente: *“Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley”.*

g) En ese contexto normativo se tiene que para suscribir un contrato de concesión minera y obtener una licencia ambiental se requiere el cumplimiento de múltiples requisitos y no solo con ellos se agota el trámite ante las entidades públicas sino que, estas conservan la competencia para el seguimiento y control para verificar que se mantengan las condiciones que se tuvieron en cuenta al momento de la expedición de dicho actos administrativos, pues, de lo contrario, podrán hacer uso de las facultades sancionatorias con las que cuentan.

*Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00*  
*Actor: Guillermo León Laguna Ortiz*  
*Protección de los derechos e intereses colectivos*

h) Ahora bien, en relación con la presunta vulneración del goce de un ambiente sano por la explotación de materiales de arrastre (grava y arena) en la mina Monterrey obran pruebas en el expediente que demuestran que el beneficiario del contrato de concesión minera y de la licencia ambiental cumplió con cada uno de los requisitos, recomendaciones y requerimientos que realizó la CAR para el cumplimiento de las normas que protegen el medio ambiente; de igual manera se acreditó que se realizaron las compensaciones del material vegetal que se exigió para la expedición de la licencia, se inició el trámite para la concesión de aguas que fue requerida por la autoridad ambiental y si hubo afectación del ecosistema fue por causas naturales como lo fue la ola invernal que se presentó para los años 2011 y 2012.

Asimismo se comprobó con los informes técnicos que la extracción de los materiales de arrastre se estaban realizando con sujeción a las recomendaciones establecidas en la licencia ambiental y que no afectaban la fuente hídrica, incluso se afirmó por parte de los funcionarios de la CAR que realizaban los conceptos que la extracción de materiales mejora las condiciones hidráulicas de la fuente porque generaba una mayor capacidad hidráulica.

En este marco las afirmaciones que realiza la parte actora sobre la presunta afectación de las fuentes hídricas, la fauna y la flora por la explotación de materiales de arrastre (grava y arena) realizada de manera inadecuada y sin control por parte de las entidades accionadas no tiene asidero probatorio pues, como quedó registrado en los hechos probados, se ha realizado seguimiento a la licencia ambiental que se otorgó para la explotación de material.

Sin embargo, respecto del argumento de la parte actora sobre la explotación exagerada del material de arrastre como causa de afectación del medio ambiente a continuación se hace un examen separado y especial sobre el punto.

## **5.2 Derecho e interés colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales**

Acerca de este derecho e interés colectivo su consagración y naturaleza jurídica están previstas en el literal c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998 como expreso desarrollo legal de derechos protegidos constitucionalmente donde se establece un deber claro y perentorio de conservar las especies animales y vegetales, proteger las áreas ecológicas, los ecosistemas, entre otros, obligaciones que no solo se predicán del Estado sino de todos los habitantes del territorio nacional.

Así el artículo 8 de la Carta Política de 1991 dispone que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación, igualmente el inciso segundo del artículo 79 *ibidem* preceptúa: “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”.

Sobre este derecho e interés colectivo en particular la Corte Constitucional en sentencia T-046 de 1999 precisó lo siguiente:

*“Así las cosas, cabe señalar que existen unos deberes estatales encaminados a la protección de la diversidad e integridad del ambiente, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el fomento de la educación para obtener esos fines, que comportan igualmente una planificación del manejo y del aprovechamiento de los recursos naturales de manera que se garantice su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como la prevención y control de los factores de deterioro ambiental, que se traducen en las acciones más importantes para que el Estado cumpla con los propósitos especialmente definidos respecto de la existencia de un medio ambiente sano y equilibrado, las cuales vienen acompañadas para su eficacia con la correlativa posibilidad de imponer sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados, junto con el deber de cooperación con otras naciones para la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas (C.P., arts. 8, 79 y 80).*

*Forma parte, igualmente, de ese abanico de potestades y deberes estatales la facultad de intervención que por mandato de la ley tiene el Estado en ciertas actividades como director general de la economía, como ocurre con la explotación de los recursos naturales*

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

*en aras de la preservación de un medio ambiente sano (C.P., art. 334), el cual ha sido entendido en su concepto y alcance dentro del ordenamiento superior vigente por la Corte de la siguiente manera:*

*"El medio ambiente desde el punto de vista constitucional, involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas, que entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política en muchas normas que establecen claros mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo.*

*"En efecto, 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.)". (Sentencia T-453 de 1.998, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero).*

*Complementan, entonces, las responsabilidades estatales aludidas, los actos de participación y las obligaciones a cargo de la comunidad para la consecución de los objetivos en materia ambiental; en virtud de lo cual, los ciudadanos pueden tomar parte en las decisiones que afecten el medio ambiente debiendo a su vez proteger los recursos naturales y velar por la conservación del mismo, sin olvidar que la potestad de todos a gozar de un ambiente sano constituye un derecho de carácter colectivo en la forma de un "derecho-deber" (C.P., arts. 70, 79 y 95)."(resalta la Sala).*

Al respecto en el expediente se encuentran la relación de pagos que efectuaron los señores Juan Ramón González Blanco y Sindy Lorena Ospina Orjuela por concepto de regalías por la extracción de materiales para construcción realizados durante la vigencia del 2012, en la que fácilmente se puede determinar que el volumen de materiales de arrastre base de liquidación del impuesto fue superior a lo autorizado en la licencia ambiental para ese año en una cantidad de 10.800 m<sup>3</sup> en tanto que se reportaron un total de 14.500 m<sup>3</sup> de grava y 30.300m<sup>3</sup> de arena en los meses de enero, abril, julio y octubre de 2012.

Sin embargo, se demostró que para los años 2011 y 2012 existió una ola invernal que afectó el río Seco que provocó inundaciones por desbordamiento del cauce con material de arrastre y que por recomendación de los

profesionales de la CAR que realizaron las visitas técnicas era necesario la extracción del material para evitar nuevamente los desbordamientos del sector.

No se pretende desconocer que efectivamente para el año 2012 hubo una extracción de material de arrastre muy superior a la inicialmente autorizada sino que, existe abundante caudal probatorio respecto del control y seguimiento que realizó la CAR a la mina Monterrey y a las respuestas positivas que se obtuvieron por parte del beneficiario de la licencia a las recomendaciones realizadas.

En gracia de discusión aún en la hipótesis de admitir que la explotación de los materiales de arrastre se hizo de una manera deliberada por parte del beneficiario y sin el control de la entidad ambiental no sería suficiente para considerarse que afectó el derecho colectivo al equilibrio ecológico, en tanto que según el informe técnico no. 294 de 30 de mayo de 2013 (fls. 599 a 612 cdno. no. 3) por el cual se recomendó aumentar el volumen de extracción a 170.100m<sup>3</sup> se hace un análisis del estudio sedimentológico en la que se concluyó:

#### **"CONCLUSIONES DEL ESTUDIO SEDIMENTOLÓGICO**

- ✓ *El arrastre de sólidos del Río Seco, durante el periodo de extracción, cuya distribución de caudales medios mensuales. Tiene una tasa media de transporte de sedimentos de 263.613.9 m<sup>3</sup>.*
- ✓ *El material útil requerido para el proyecto, se da estimado en un volumen aproximado de **170.100 m<sup>3</sup> anual**, Este valor es inferior que el volumen que produce el río (263.613,9 m<sup>3</sup> de grava, gravilla y arena). En consecuencia, el balance permite afirmar que las faenas de extracción programada por el dueño de la concesión no alterarán el ciclo natural del escurrimiento del río.*
- ✓ *Los resultados indican que el río seco presenta una amplia capacidad de recuperación." (negrillas y subraya del texto)*

De tal manera que en el presente caso no está demostrada la presunta vulneración ni amenaza del derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución en tanto que la parte actora no cumplió con la carga procesal que le

De los apartes jurisprudenciales transcritos debe entenderse este precepto de naturaleza colectiva, en relación con la salubridad pública, como la protección del derecho a la salud de la comunidad dirigida a evitar la alteración del orden público como consecuencia de que se presenten situaciones calamidad pública o, en general, evitar o conjurar alteraciones que afecten o pongan en riesgo las condiciones de salud de una determinada colectividad y, con relación a la seguridad, como la prevención de delitos y contravenciones que afecten la vida en sociedad, lo mismo que, la prevención y superación de situaciones que atenten o pongan en peligro la integridad de las miembros de la comunidad.

5) Frente a este planteamiento se puede poner en peligro la salubridad pública por la extracción de materiales de arrastre por la emisión de polvo o de gases al momento de su proceso para la comercialización, hecho que se presentó y que fue registrado en el informe técnico no. 381 de 27 de mayo de 2010 en el cual se le recomendó al beneficiario de la licencia verificar el cumplimiento de normas de emisión en procesos industriales, lo que conllevó al señor Juan Ramón González Blanco a solicitar a la autoridad ambiental modificar la licencia ambiental otorgada por resolución 0793 de 2008 para la concesión de aguas superficiales y el permiso de emisiones atmosféricas allegando los estudios necesarios para que se iniciara el proceso administrativo correspondiente.

Por consiguiente existe en el proceso medios de prueba que acreditan que la amenaza del derecho colectivo a la seguridad y salubridad pública fue intervenida por la acción de la entidad ambiental que requirió oportunamente al dueño de la licencia para que iniciará el procedimiento administrativo de permiso de emisiones atmosféricas, para el cual se exigió y dio cumplimiento a los requisitos legales para que proceda su expedición y al cual se le hará su respectivo seguimiento.

#### **5.4 De los demás derechos colectivos enunciados con la demanda**

En relación con los derechos colectivos a la defensa del patrimonio público, la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio

correspondía de demostrar la presunta vulneración según lo expresamente definido y exigido en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998.

### 5.3 Derecho a la seguridad y salubridad pública contenido en el literal g) del artículo 4 de la ley 472 de 1998

Acerca de este derecho e interés colectivo la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia de 13 de mayo de 2004, expediente número 25000-23-25-000-2002-02788-01(AP), MP Germán Rodríguez Villamizar puso de presente el siguiente contenido:

*“En lo que respecta al derecho colectivo relacionado a la seguridad y salubridad públicas los mismos han sido tratados como parte del concepto de orden público y se han concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad. En efecto, la jurisprudencia constitucional ha afirmado:*

*“Las restricciones a las libertades ciudadanas encuentran fundamento en el concepto de orden público, entendiéndolo por tal, las **condiciones mínimas de seguridad, tranquilidad, salubridad y moralidad que deben existir en el seno de la comunidad para garantizar el normal desarrollo de la vida en sociedad.** Para que estas condiciones mínimas se cumplan es necesario, por parte del Estado, a través de las respectivas autoridades, adelantar una labor preventiva que las haga efectivas: la seguridad, con la prevención permanente de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas; la tranquilidad, con la prevención de los desórdenes en general, ya se trate de lugares públicos o privados; **la salubridad, con la prevención de factores patológicos que pongan en riesgo la vida, la salud o la integridad física de los ciudadanos;** la moralidad, con la prevención de manifestaciones externas de conducta que no se ajusten a ciertos principios mínimos de respeto entre las personas y que, en algunos casos, se encuentran expresamente prohibidas por la ley” (Resalta la Sala).*

*“La salubridad y seguridad públicas son derechos colectivos y, por tanto, se deben proteger a través de las acciones populares. Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, 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<sup>7</sup>”.*

<sup>6</sup> Corte Constitucional, Sentencia T-066 de 1995.

<sup>7</sup> Consejo de Estado, Sección Tercera, AP-741 del 28 de noviembre de 2002.

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

En ese marco legal entonces la Sala se abstendrá de condenar en costas a la parte demandante por cuanto su conducta procesal no corresponde a las condiciones que para ese efecto exige la norma que regula la materia, pues, no está teñida de mala fe ni temeridad dado que no es constitutiva de abuso del derecho ni puede calificarse como torticera, maliciosa ni malintencionada, presupuesto este indispensable para adoptar aquel tipo de decisión.

Por lo expuesto, el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA, SECCIÓN PRIMERA, SUB SECCIÓN B**, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

#### **F A L L A :**

**1º) Declárase** no probada la excepción denominada *falta de legitimación en la causa por pasiva* propuesta por los Ministerios de Minas y Energía Ministerio y de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Servicio Geológico Colombiana.

**2º) Deniégnase** las pretensiones de la demanda.

**3º) No se condena en costas procesales** en esta instancia.

**4º) Acéptase** la renuncia del poder al doctor Héctor Mauricio Santaella Mogollón manifestada mediante memorial de 6 de septiembre de 2019 (fls. 2049 y 2050 cdno. no. 3) quien actuaba como apoderado judicial del Ministerio de Minas y Energía.

**5º) En caso de no ser apelada remítase** copia de esta sentencia a la Defensoría del Pueblo (artículo 80 Ley 472 de 1998).

de la calidad de vida de los habitantes la Sala se releva de su estudio en tanto que el actor popular los anunció simplemente y no argumentó en qué consistía su presunta vulneración como tampoco de los hechos probados en el proceso se puede establecer que exista una posible vulneración.

De lo anteriormente analizado tanto debe concluirse que las pretensiones de la demanda carecen por completo de fundamento válido, circunstancia procesal esta en la que las súplicas de la demanda y su argumentación son apenas afirmaciones y apreciaciones meramente subjetivas sin respaldo probatorio alguno, pues, en modo alguno fue probado en el proceso la supuesta violación de los derechos colectivos cuya protección se reclama con la demanda, pues, no se cumplió con la carga procesal que ineludiblemente le correspondía a la parte demandante según lo dispuesto expresa y puntualmente en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998<sup>8</sup>.

## 6. Condena en costas

En relación con este aspecto procesal el artículo 38 de la Ley 472 de 1998 dispone lo siguiente:

***"Artículo 38.- Costas. El juez aplicará las normas de procedimiento civil relativas a las costas. Sólo podrá condenar al demandante a sufragar los honorarios, gastos y costos ocasionados al demandado, cuando la acción presentada sea temeraria o de mala fe. En caso de mala fe de cualquiera de las partes, el juez podrá imponer una multa hasta de veinte (20) salarios mínimos mensuales, los cuales serán destinados al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos, sin perjuicio de las demás acciones a que haya lugar."*** (negrillas adicionales).

Según dicho precepto entonces en los procesos promovidos en ejercicio de la acción popular únicamente hay lugar a condenar en costas, en este caso a la parte actora vencida en el proceso, cuando la valoración de la conducta de este permita establecer que obró en forma temeraria o de mala fe.

---

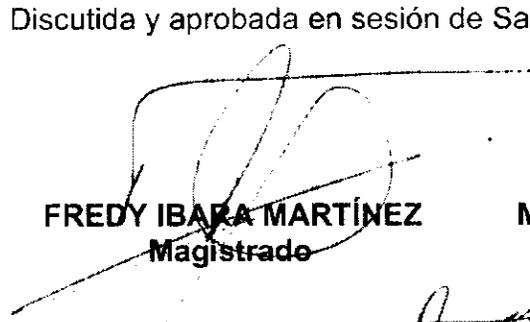
<sup>8</sup> "ARTÍCULO 30. CARGA DE LA PRUEBA. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella."

Expediente No. 25000-23-41-000-2013-02134-00  
Actor: Guillermo León Laguna Ortiz  
Protección de los derechos e intereses colectivos

6°) En firme esta providencia **archívese** el expediente con las respectivas constancias secretariales previas de Secretaría.

**NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE**

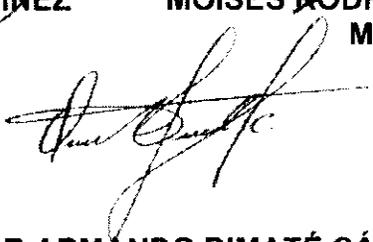
Discutida y aprobada en sesión de Sala de la fecha



**FREDY IBARRA MARTÍNEZ**  
Magistrado



**MOISÉS RODRIGO MAZABEL PINZÓN**  
Magistrado



**ÓSCAR ARMANDO DIMATÉ CÁRDENAS**  
Magistrado