

TRIBUNAL SUPERIOR DEL DISTRITO JUDICIAL DE
CUNDINAMARCA
SALA CIVIL - FAMILIA

MAGISTRADO PONENTE	: PABLO IGNACIO VILLATE MONROY
CLASE PROCESO	: ACCIÓN POPULAR
DEMANDANTE	: JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO
DEMANDADO	: VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ Y OTROS
MOTIVO	: APELACIÓN DE SENTENCIA
RADICACIÓN	: 25899-31-03-001-2010-00445-04
DECISIÓN	: CONFIRMA SENTENCIA

Bogotá D. C., primero de julio de dos mil veinte.

Se resuelve el recurso de apelación formulado por la demandada INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., contra la sentencia proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá (Cund.), el día 6 de diciembre de 2018, que accedió a las pretensiones de la demanda.

I. ANTECEDENTES:

El señor JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO obrando en nombre propio formuló ACCIÓN POPULAR en contra de VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ, HUMBERTO CHAVARRO, RAFAEL GUILLERMO CAVIEDES PATAQUIVA, GUSTAVO ANTONIO RODRÍGUEZ VARGAS, DANIEL PATIÑO PARRA, ABEL ANTONIO OVALLE OVALLE y la sociedad INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., a fin de obtener sentencia que haga tránsito a cosa juzgada en la que se acceda a las siguientes **PRETENSIONES:**

ACCIÓN POPULAR de JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO contra VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ Y OTROS. Apelación de Sentencia.

1. Que se declare que las personas naturales o jurídicas que adelantan la explotación y extracción de materiales en las canteras BUENA VISTA, LA SUNUBA, TINJACÁ, LOMAS DE RESACA, EL CURA O SANTA MARÍA DEL NORTE, LA FORTUNA, LAS LOMITAS, LOS ALPES, AGREGADOS G y S y EL PLACER, en desarrollo de sus actividades amenazan y/o vulneran los derechos colectivos a: (i) la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y (iii) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.
2. Que se adopten las medidas necesarias para que las personas que adelantan la explotación de las canteras anteriormente mencionadas cesen de manera inmediata todas las actividades que amenazan o vulneran los derechos colectivos citados, sumado a que las órdenes que imparta el señor Juez sean acatadas de manera inmediata por los accionados hasta que cese la vulneración de los derechos colectivos que se solicita sean amparados.
3. Que se informe de la presente demanda al Ministerio Público y a la autoridad ambiental para que ejerza el control correspondiente, posteriormente que se condene en costas a los demandados.

HECHOS:

Se narraron los que a continuación se sintetizan:

1. En el sector geográfico que conduce de la Caro a Briceño entre los kilómetros 13 y 17 se encuentran asentadas entre otras las siguientes canteras: BUENA VISTA, LA SUNUBA, TINJACÁ, LOMAS DE RESACA, EL CURA O SANTA MARÍA DEL NORTE, LA FORTUNA, LAS LOMITAS, LOS ALPES, AGREGADOS G y S y EL PLACER; en dichas canteras se vienen adelantando, por parte de distintas personas naturales y jurídicas, la extracción y explotación de materiales para la construcción.
2. Quienes ejecutan actividades de exploración y explotación de materiales de construcción deben acatar las medidas de orden

ambiental establecidas por la ley con el fin de mitigar el impacto ambiental y preservar la vida y la seguridad de las personas que permanezcan o transiten por las mencionadas zonas de explotación o de sus alrededores; no se implementan o se hacen de una manera deficiente las medidas necesarias y suficientes para evitar la afectación al medio ambiente y el deterioro de las zonas aledañas.

3. La falta o deficiente adopción de medidas ambientales y técnicas por quienes realizan la explotación se patentiza en: (i) deforestación de las zonas asociadas a las canteras mencionadas, (ii) erosión en los terrenos circundantes a aquellos en los que se adelanta la explotación, (iii) emisión de partículas de materiales explotados, (iv) deslizamiento de arena y capa vegetal sobre los carriles de la vía, lo que conlleva como nocivos efectos: (i) deforestación y pérdida de la capa vegetal de las zonas circundantes a las canteras, (ii) erosión desmedida en terrenos aledaños donde se adelanta la explotación, (iii) daño a un bien de uso público, como es la cinta vial, perturbando su uso y goce y (iv) riesgo a la vida e integridad de las personas que transitan por la vía.
4. Como nefasta consecuencia también se encuentra el mal manejo de las aguas de escorrentía, el cual ha generado encharcamientos de agua sobre la superficie de la vía, colapso en las obras de drenaje, deterioro de señalización vial, desgaste de la capa superior de la carretera, derrumbes de roca, arena y capa vegetal sobre la vía, lo que obstaculiza el paso vehicular y genera el incremento del riesgo de accidentalidad de las personas que transitan por la vía.
5. La omisión de adoptar medidas suficientes de carácter técnico y ambiental vulneran los derechos colectivos a: (i) la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y (iii) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

TRÁMITE PROCESAL:

Subsanada la demanda, el señor Juez de la primera instancia por auto de fecha 6 de diciembre de 2010 (Fl. 25 C-1), la admitió, ordenando dar traslado a la parte demandada por el término de 10 días, así mismo dispuso comunicar a la comunidad la admisión de la demanda por radio y prensa, notificar al Personero Municipal de Chía, al Ministerio del Medio Ambiente, a la Corporación Autónoma Regional Sabana Centro, a la Alcaldía Municipal de Chía y a la Oficina de Planeación Municipal de Chía y Oficina de Saneamiento de Chía.

El demandado VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ CHAVEZ, se notificó personalmente (Fl. 55 C-1), pero no dio contestación a la demanda (Fl. 231 C-1).

Los demandados RAFAEL GUILLERMO CAVIDIES PATAQUIVA, GUSTAVO ANTONIO RODRÍGUEZ VARGAS y ABEL ANTONIO OVALLE OVALLE se notificaron personalmente de la demanda (Fls. 59, 60 y 119 C-1) y pese a dar contestación a la misma, por auto de fecha 3 de mayo de 2011 no se tuvo en cuenta la respuesta a la demanda por no presentarse dentro de la oportunidad legal (Fl. 231 C-1).

El demandado HUMBERTO CHAVARRO se notificó personalmente (Fl. 61 C-1) y por medio de apoderada contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones anotando que la cantera "La Fortuna" no genera ningún daño ya que no está ubicada sobre la vía, además toma los correctivos pertinentes; y que la deforestación y erosión se presentó cuando la empresa DEVINORTE inició la ampliación de la carretera central (Fls. 120 a 123 C-1).

La demandada INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA. fue notificada por conducta concluyente (Fl. 303 C-2) y por medio de apoderada contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones indicando que opera una cantera con base en unos títulos mineros que generan la obligación

de un planeamiento minero a seguir; que elaboró un plan de manejo ambiental, el cual está pendiente de imposición por parte de la CAR; que los daños de la vía se deben a los trabajos adelantados por la empresa DEVINORTE a quien ha hecho reclamaciones; que si no se demuestra su responsabilidad como causante del daño no se debe acceder a las pretensiones de la demanda; y que no existe orden de suspensión de actividades (Fis. 304 a 309 y 486 C-2).

El demandado DANIEL PATIÑO PARRA fue notificado por aviso judicial, pero guardó silencio durante el traslado de la demanda (Fl. 524 C-2).

En audiencia de pacto de cumplimiento llevada a cabo el 15 de mayo de 2012, se ordenó convocar a ALCIBIADES MARTÍNEZ CAÑÓN y a la UNIÓN TEMPORAL DEVINORTE (Fis. 555 a 557 C-2).

El demandado ALCIBIADES MARTÍNEZ CAÑÓN fue notificado mediante aviso judicial, pero guardó silencio durante el traslado de la demanda (Fl. 698 C-2).

La UNIÓN TEMPORAL DEVINORTE conformada por las sociedades CASTRO TCHERASSI S. A., MINCIVIL S.A., EQUIPO UNIVERSAL S.A., CANO JIMÉNEZ ESTUDIOS S.A., OFINSA INVERSIONES S.A., CIVILIA S A., y G4S S.A., fue notificada por aviso judicial y mediante apoderado contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones formulando la excepción de mérito denominada (Fl. 636 a 642 y 698 C-2):

"INEXISTENCIA DE VIOLACIÓN O AMENAZA, POR PARTE DE LA UNIÓN TEMPORAL DEVINORTE Y/O SUS INTEGRANTES DE LOS DERECHOS COLECTIVOS ALUDIDOS POR EL ACTOR POPULAR", fundada en que ejecutó las obras inherentes al contrato de concesión No. 0664 de 1994 con apego a las disposiciones legales y contractuales.

Convocada nuevamente audiencia de pacto de cumplimiento, se llevó a cabo el 23 de mayo de 2013 y en ella se dispuso que se allegara al proceso por parte de la CAR, la documentación correspondiente a las canteras involucradas, realizando visita a cada una de ellas, determinando si a pesar que algunas fueron cerradas, continuaron explotándolas (Fls. 803 a 807 C-3).

El 13 de diciembre de 2013, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento declarándose fallida (Fls. 964 a 967 C-3), una vez fenecida la etapa probatoria y cumplido el término para presentar alegatos de conclusión, se profirió sentencia el 10 de marzo de 2015 que accedió a las pretensiones de la demanda (Fls. 1425 a 1443 C-4), la cual fue impugnada por INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA. y la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA.

En proveído del 13 de noviembre de 2015 este Tribunal declaró la nulidad de lo actuado partir de la sentencia proferida el día 10 de marzo de 2015, inclusive, ordenando renovar la actuación, para tener a GUSTAVO ANDRÉS RODRÍGUEZ RICO, como demandado dentro del proceso (Fls. 41 a 48 C-4 Tribunal).

Renovada la actuación, GUSTAVO ANDRÉS RODRÍGUEZ RICO, fue notificado por conducta concluyente el 15 de diciembre de 2015 y contestó la demanda oponiéndose a sus pretensiones formulando las excepciones de mérito denominadas (Fls. 1546 a 1556 C-4):

"INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN O AMENAZA DE LOS MENCIONADOS DERECHOS POR EL DEMANDANTE, A CAUSA DE ALGUNA ACTIVIDAD ADELANTADA EN EL PREDIO LOS ALPES. EL HECHO GENERADOR DEL SUPUESTO DAÑO DESAPARECIÓ", fundada en que en el predio "Los Alpes" no se adelanta ninguna actividad minera; que la CAR expidió un plan de manejo de recuperación y restauración ambiental, el cual garantiza la preservación del medio ambiente.

"COMPETENCIA DE LA CAR PARA EXPEDIR PLANES DE MANEJO Y REHABILITACIÓN AMBIENTAL", basada en que es la CAR la competente para expedir los planes de manejo de recuperación y restauración ambiental, lo cuales son ejecutados por los particulares.

"DESCONOCIMIENTO DE LOS PMRRA COMO HERRAMIENTA JURÍDICA AJUSTADA A DERECHO", dado que los planes de manejo, recuperación o restauración ambiental, se imponen mediante acto administrativo, por lo que las actividades que en ellos se incorporan se entienden ajustadas a derecho y cualquier incumplimiento debe ser cuestionado dentro de un procedimiento administrativo.

"IMPOSIBILIDAD DE QUE LA CAR SE APROPIE DEL MATERIAL QUE HAY EN PREDIOS", fundada en que el predio "Los Alpes" es propiedad privada y ninguna autoridad ambiental puede apropiarse de él, ni de los recursos que en él se encuentren.

"NO CONTENER LA DEMANDA A TODOS LOS LITISCONSORTES NECESARIOS. ARTÍCULO 97 DEL C.G.P.", basada en que no se ha integrado en debida forma el contradictorio.

El 19 de julio de 2018, se llevó a cabo audiencia de pacto de cumplimiento declarándose fracasada (Fls. 2258 a 2260 C-5), una vez fenecida la etapa probatoria y cumplido el término para presentar alegatos de conclusión, se profirió sentencia el 6 de diciembre de 2018, que accedió a las pretensiones de la demanda (Fls. 2382 a 2395 C-6).

II. LA SENTENCIA IMPUGNADA:

Consideró el señor Juez de la primera instancia que los predios sobre los que se encuentran las canteras, se ubican en los municipios de Sopó y Chía, terrenos que no tienen compatibilidad minera de acuerdo con el informe allegado por la autoridad ambiental; que se evidencia la vulneración de los derechos colectivos alegados por el accionante, ya que si bien la mayoría de los predios

no se encuentran realizando explotación y extracción minera, no han acatado en su totalidad las recomendaciones dadas por la Corporación Autónoma Regional, dado que las canteras no han sido objeto de restauración ni recuperación ambiental según los informes técnicos presentados por la CAR; que las accionadas se beneficiaron de la explotación realizada, siendo el momento en que resarzan el daño ocasionado cumpliendo el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental para la conservación de un ambiente sano; y que pese a que la actividad desarrollada en su momento era lícita, atentó contra los derechos colectivos de una comunidad.

Por lo anterior, concedió el amparo constitucional de los derechos colectivos invocados, ordenó el cierre definitivo y prohibió de manera absoluta la extracción minera en los predios donde estaban ubicadas las canteras Buenavista, La Fortuna, Las Lomitas, Los Alpes, El Placer 1, Lomas la Resaca, Sunuba, Tinjaca, El Placer 2 y Las Delicias, que corresponden a los demandados que ejercieron la explotación de aquéllas, Víctor Manuel Rodríguez, Humberto Chavarro, Rafael Guillermo Caviedes, Gustavo Antonio Rodríguez, Abel Antonio Ovalle Ovalle, Alcibíades Martínez Cañón, Daniel Patiño Parra, sociedad Inversiones y Construcciones del Cerro Ltda. y Gustavo Andrés Rodríguez Rico, representante legal de la sociedad Rodeb Mining Management And Engineering S.A.S., advirtiendo que se deben acatar las recomendaciones dadas a cada cantera por la Corporación Autónoma Regional, siguiendo el Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental.

A su vez, dispuso que la Secretaría de Medio Ambiente de las Alcaldías de Chía y Sopó, la Corporación Autónoma Regional CAR y la Policía Nacional realicen la vigilancia de lo ordenado, es decir, el acatamiento de las recomendaciones de la autoridad ambiental, y en caso de incumplimiento inicien por su conducto o por la autoridad que corresponda, las actuaciones

administrativas y policivas que se establecen para ello, con las sanciones a que haya lugar; ordenando además conformar un comité de vigilancia integrado por el Juez, las partes, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, La Corporación Autónoma Regional y los alcaldes municipales de Chía y Sopó, como lo ordena el artículo 34 inciso 4 de la Ley 472 de 1998.

III. LA IMPUGNACIÓN:

La demandada sociedad INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA. interpuso recurso de apelación argumentando que se careció de sustento probatorio respecto de la existencia de un daño ambiental, dado que no hay un solo informe que establezca que en el predio LOMAS DE RESACA se generaron daños ambientales o la violación a los derechos colectivos, pues es el único predio donde se ejerce actividad minera que cuenta con plan de manejo, recuperación o restauración ambiental PMRRA, dado para manejar, mitigar y compensar los "impactos ambientales", los cuales son los permisibles en el ordenamiento para la actividad minera, sin que éstos se pueda confundir con un "daño ambiental", máxime cuando se cuenta con autorización administrativa, licencias o concesiones y no hay apertura de ningún proceso sancionatorio por parte de la CAR que alegue la vulneración o que describa una simple amenaza de daño ambiental; que se tiene previsto un cierre progresivo y programado de acuerdo con el PMRRA, cierre que corresponde a algunas operaciones mineras dado que "no se prorrogarán sus contratos mineros y autorizaciones ambientales", por lo que la decisión de cierre definitivo es sorpresiva e interfiere con las decisiones de la autoridad que administra los recursos y con la planeación de la apelante para ejecutar las actividades del mentado plan, generando riesgos de daño ambiental; y que no se puede ni se debe incluir a todos en un tratamiento desde lo legal, para asumir las mismas consecuencias

jurídicas, pues si el señor Juez a quo consideró que el daño se causa por no contar con PMRRA, es evidente que la apelante no se encuentra en esa situación.

IV. CONSIDERACIONES:

PRESUPUESTOS PROCESALES:

Se consideran como tales aquellos requisitos necesarios para regular formación y el perfecto desarrollo del proceso para que éste pueda ser decidido de fondo ya sea acogiendo o denegando las pretensiones del actor, pues ante la ausencia de alguno de dichos presupuestos debe el juez pronunciarse con fallo inhibitorio.

La revisión procesal pone de manifiesto la cabal concurrencia de tales requisitos, pues no hay duda en torno a la competencia del fallador de primera instancia; se reúnen en el libelo todas las exigencias para esta clase de acciones; existe así mismo capacidad para ser parte y capacidad procesal.

Cabe destacar además, que el trámite que se dio al proceso es el adecuado y no se vislumbra en el plenario causal de nulidad que invalide lo actuado, y se acataron los preceptos de ley en todas las actuaciones surtidas en el proceso.

LA ACCIÓN POPULAR:

Las acciones populares inicialmente previstas en el Código Civil en el artículo 1005, son hoy, al igual que la acción de tutela, un mecanismo o instrumento jurídico de naturaleza constitucional, instituida de manera específica para la efectiva protección de los derechos de los asociados.

La Constitución Política de 1991 en su artículo 88 al efecto señala que las acciones populares están orientadas a la protección idónea de derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza, así como la protección por los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las acciones que cada una de ellas pueda ejercer.

Para el ejercicio de esta acción el referido ordenamiento supralegal facultó al legislador para la respectiva reglamentación, así como la definición de los casos de responsabilidad civil objetiva por los daños inferidos a los derechos e intereses colectivos.

En desarrollo de dicha facultad, el legislador expidió la Ley 472 de 1998, la que de manera específica reguló las acciones populares, su objeto, sus procedimientos, legitimación, partes, etc., y de manera particular en su artículo 4º determinó los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos a través de este mecanismo de naturaleza constitucional.

La regulación que hace la precitada ley de las acciones populares, se inspira en principios tales como la prevalencia del derecho sustancial, publicidad, economía, celeridad y eficacia (art. 5º), para lo cual dispuso que el juez debe impulsarla oficiosamente y de manera preferente con relación a los demás procesos (art. 6º). Por esta razón, le otorgó un procedimiento expedito cuyo fin es lograr una pronta y efectiva decisión en un término no mayor de treinta días siguientes al vencimiento del traslado de la demanda (art. 22).

Ahora bien; el artículo 4º de la Ley 472 de 1998 define como derechos e intereses colectivos susceptibles de ser amparados por vía de acción popular :

ACCIÓN POPULAR de JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO contra VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ Y OTROS. Apelación de Sentencia.

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; b) La moralidad administrativa; c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; d) El goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; e) La defensa del patrimonio público; f) La defensa del patrimonio cultural de la Nación; g) La seguridad y salubridad públicas; h) El acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública; i) La libre competencia económica; j) El acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; k) La prohibición de la fabricación, importación, posesión, uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares o tóxicos; l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; m) La realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos, respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; n) Los derechos de los consumidores y usuarios.

La clasificación que la Ley 472 de 1998 hace de los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser reclamados mediante acciones populares, no la restringe a los que allí se enuncian, sino que la misma norma dispone que, además de los que se enumeran en ese estatuto, son derechos e intereses colectivos, los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de Derecho Internacional celebrados por Colombia. De igual manera, señala que los derechos e intereses de ese rango enunciados en el artículo 4°

de la ley en mención, estarán definidos y regulados por las normas actualmente vigentes o las que se expidan con posterioridad a la entrada en vigencia de la mencionada ley.

Debe recordarse igualmente, que en materia de acciones populares la carga probatoria sobre vulneración de los derechos colectivos reside en cabeza del actor popular, tal como lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998, por lo que en el libelo introductorio o en los anexos de la demanda se debe allegar el suficiente cardumen probatorio para demostrar que el demandando lesiona los derechos comunitarios.

CASO CONCRETO:

El actor popular pretende que se adopten las medidas necesarias para que las personas que adelantan la explotación de las canteras denominadas BUENA VISTA, LA SUNUBA, TINJACÁ, LOMAS DE RESACA, EL CURA O SANTA MARÍA DEL NORTE, LA FORTUNA, LAS LOMITAS, LOS ALPES, AGREGADOS G y S, y EL PLACER cesen de manera inmediata todas las actividades que amenazan o vulneran los derechos colectivos a: (i) la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, (ii) el goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público y (iii) la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente (Fls. 9 y 10 C-1), argumentando para ello que no se implementa o se hacen de una manera deficiente las medidas necesarias y suficientes para evitar la afectación al medio ambiente y el deterioro de las zonas aledañas (Fl. 8 C-1).

Pretensión en tal sentido fue acogida por el señor Juez a quo, quien consideró que si bien la mayoría de las canteras no se encuentran realizando explotación y extracción minera, no han acatado en su totalidad las

recomendaciones dadas por la Corporación Autónoma Regional, dado que no han sido objeto de restauración ni recuperación ambiental, según los informes técnicos presentados por la CAR.

Discrepa de esa decisión INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., quien centra su recurso **únicamente** en la cantera LOMAS DE RESACA, alegando que no hay prueba que demuestre afectación a derechos colectivos, pues cuenta con plan de manejo, recuperación o restauración ambiental PMRRA, dado para manejar, mitigar y compensar los "*impactos ambientales*", los cuales son los permisibles en el ordenamiento para la actividad minera, sin que éstos se pueda confundir con un "*daño ambiental*"; además, no hay ningún proceso sancionatorio en su contra y se tiene previsto un cierre progresivo y programado de acuerdo con el PMRRA, por lo que la decisión de cierre definitivo es sorpresiva e interfiere con la planeación del cierre.

Siendo estos los argumentos del apelante, a ellos se circunscribe la competencia del Tribunal en sede de apelación, tal como lo dispone el artículo 328 del Código General del Proceso.

Sea lo primero, recordar que acorde con los principios probatorios que gobiernan los procesos judiciales, como es la carga de la prueba (art. 167 C.G.P.), desde luego en las acciones populares, es necesario probar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos cuyo amparo se pretende, de cuya prueba pueda concluirse sin lugar a equívocos que como protección a tales derechos se impone cesar las actividades que amenazan o vulneran los derechos colectivos (Fl. 9 C-1), dado que como lo expone el actor popular quienes ejecutan las actividades de exploración y explotación de materiales de construcción deben acatar las medidas de orden ambiental establecidas por la ley con el fin de mitigar el impacto ambiental y preservar la vida y la seguridad de las personas

que permanezcan o transiten por las mencionadas zonas de explotación o en sus alrededores (Fl. 8 C-1)

De la revisión del acervo probatorio recopilado lo primero que se observa es que INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., alega que cuenta con título minero (Fl. 304 C-2) y para ello aporta: copia simple de la Resolución No. 0520 del 5 de mayo de 1992, expedida por el Ministerio de Minas y Energía, por medio de la cual se ordenó la inscripción en el registro minero de la cantera No. 52 cuyo beneficiario es el señor Francisco Antonio Prieto Vargas, cantera ubicada en el municipio de Chía (Cund.), en una extensión de 25 hectáreas y 912 metros cuadrados (Fls. 334 y 335 C-2); contrato de concesión No. 13188 de fecha 27 de febrero de 1998, con duración de 30 años, suscrito con el Ministerio de Minas y Energía cuyo objeto es la explotación y apropiación del mineral por parte de Inversiones y Construcciones del Cerro Ltda. de "materiales para la construcción", objeto a desarrollar en un globo de terreno ubicado en Chía (Cund.) en un área de 119 hectáreas y 6.258 metros cuadrados (Fls. 336 a 342 C-2); y certificados de registro minero expedientes 13188 y 052 (Fls. 343 a 347 C-2).

Además, alega la apelante que cuenta con plan de manejo, recuperación o restauración ambiental PMRRA, y frente a ello encuentra la Sala que conforme a la certificación expedida por la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA (Fls. 1001 a 1003 C-3), mediante Resolución CAR No. 123 del 30 de enero de 1998, se aprobó el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental, presentado por la sociedad INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., de las minas Yerbabuena, **Lomas de Resaca** y Mejorana, localizadas en el municipio de Chía, por el término de 3 años, el cual podría ser renovado hasta por un periodo de 10 años, siempre y cuando el beneficiario diera estricto cumplimiento a las obligaciones impuestas; y

que mediante Resolución OTSNY No. 0381 del 24 de septiembre de 2003, la CAR prorrogó a la sociedad INVERSIONES Y CONSTRUCCIONES DEL CERRO LTDA., hasta el 27 de abril de 2006, el plan de manejo de recuperación y restauración ambiental, antes aprobado.

Al paso, advierte la Sala que el 29 de diciembre de 2005, la sociedad apelante, radicó el plan de manejo de recuperación y restauración ambiental y encontrándose pendiente el trámite y aprobación del mismo (Fl. 1155 C-3), la CAR mediante Resolución No. 2083 del 8 de noviembre de 2013 (Fls. 968 a 981 C-3) impuso medida preventiva de **suspensión inmediata de las actividades de explotación minera en la cantera Lomas de Resaca**, argumentándose para ello que la actividad minera desarrollada en dicha cantera se ubica **dentro** del área de la cuenca alta del río Bogotá y **fuera** de las zonas declaradas como compatibles para las actividades mineras en la Sabana de Bogotá y a la fecha no cuenta con ningún instrumento de control ambiental que asegure que la misma procure el menor impacto a los recursos naturales de una zona de gran importancia ecológica y que se garanticen los procesos de recuperación y de restauración ambiental (Fl. 980 vto. C-3).

De otro lado se observa que la CAR mediante Resolución No. 059 del 16 de enero de 2015 (Fls. 1446 a 1469 C-4), **estableció** el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental en el área de polígonos mineros correspondientes al contrato minero de concesión No. 13188 y al registro de cantera No. 052 dentro de las coordenadas allí descritas; fijó un **plazo** de ejecución hasta el año **2024** para el área correspondiente al contrato de concesión minera No. 13188 y hasta el año **2028** para el área correspondiente al registro de la cantera No. 052; determinó que las actividades mineras objeto del plan deben desarrollarse de forma **decreciente** para garantizar la recuperación de la zona intervenida con miras al **cierre definitivo**; **prohibió** la realización de

actividades mineras dentro de los polígonos allí descritos correspondientes al contrato minero de concesión No. 13188 y al registro de cantera No. 052; y levantó la medida preventiva impuesta mediante la Resolución No. 2083 del 8 de noviembre de 2013, entre otros.

Visto lo anterior, lo primero que advierte la Sala es que el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental PMRRA, está regulado en la Resolución No. 1197 de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, que en el artículo 4 párrafo 2, dispone:

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

En los escenarios señalados en el artículo anterior, la explotación que se realice con fundamento en los Planes de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, PMRRA, debe ser decreciente buscando el cierre definitivo de la explotación minera. En tales casos, la remoción de materiales debe estar justificada de manera exclusiva para la estabilización geotécnica y la recuperación definitiva de las áreas afectadas. La remoción de materiales deberá estar justificada de manera exclusiva hacia la estabilización geotécnica, geomorfológica y paisajística."

Como se observa, el plan de manejo, recuperación o restauración ambiental PMRR, busca corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados por la actividad minera, el cual debe ser decreciente, buscando el cierre definitivo de la explotación minera.

En el caso objeto de debate, se observa que si bien la sociedad apelante contaba con plan de manejo, recuperación o restauración ambiental hasta el 27

de abril de 2006 y se encontraba realizando el trámite administrativo ante la CAR para la implementación del mismo, lo cual se materializó con la Resolución No. 059 del 15 de enero de 2015; lo cierto es que la suspensión de actividades de explotación minera decretada en la Resolución No. 2083 del 8 de noviembre de 2013 obedeció a lo señalado en el informe técnico OPSC No. 1162 de octubre 20 de 2011 (Fls. 972 vto. y 973 C-3) donde se conceptuó que: *"El área del Registro Minero de Cantera No. 052 y del Contrato de Concesión No. 13.188 NO se encuentra dentro de la zona compatible con la actividad minera ..."*, *"El objetivo final del PMRRA, es adecuar las áreas de explotación minera hacia un cierre definitivo y uso de postminería"*, *"El PMRRA no está diseñado para amparar el término del título minero"* y *"El término del PMRRA es únicamente para adelantar actividades de restauración y recuperación del área intervenida"*. Además, se tuvo en cuenta lo dicho en el informe técnico OPSC No. 1082 de 25 de junio de 2013 (Fls. 837 a 842 C-3), donde se indicó: *"El día de la Visita Técnica efectuada a la cantera "Lomas de Resaca", se evidenció que la explotación y labores de recuperación se encuentran activas, dadas las labores simultaneas de explotación, y recuperación ambiental"*.

Al paso, en la mentada resolución de suspensión se indicó en el acápite de "CONCEPTO TÉCNICO" que (Fl. 975 vto. 976 y 976 vto. C-3): *"De acuerdo a la inspección ocular realizada durante la visita a la cantera "Lomas de Resaca", teniendo en cuenta que las labores de recuperación y explotación se encuentran al día de la visita activas, y confrontando con la información existente en el expediente se observa lo siguiente: ... Durante la visita técnica se observó que se viene adelantado labores mineras dentro de las áreas tituladas (Contrato de Concesión Minera N° 13188 y registro de cantera N° 052) sin el correspondiente instrumento ambiental"*; *"El área intervenida por las labores mineras se encuentra fuera de la Zona Compatible con la Minería según Resolución 222 de 1994"* y *"El área de explotación de la mina "Lomas de Resaca" se encuentra*

dentro del área de la Reserva Forestal Protectora Productora, Cuenca Alta del Río Bogotá". Indicándose además que la medida preventiva de suspensión de la obra, proyecto o actividad consiste en la **"orden de cesar por un tiempo determinado que fijará la autoridad ambiental, la ejecución de un proyecto, obra o actividad cuando de su realización pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o a la salud humana..."** (Fl. 979 vto. C-3) (Negrilla del Tribunal).

Como se observa, las labores mineras adelantadas en la cantera "Lomas de Resaca" se llevaban a cabo sin control ambiental, lo que en su momento ameritó la suspensión de actividades de recuperación y explotación, situación que sin duda conlleva la vulneración de los derechos colectivos invocados por el actor popular; y si bien la mentada suspensión fue levantada mediante Resolución No. 059 del 16 de enero de 2015 (Fls. 1468 C-4), ello obedeció precisamente al establecimiento del nuevo plan de manejo, recuperación o restauración ambiental en el área de polígonos mineros correspondientes al contrato minero de concesión No. 13188 y al registro de cantera No. 052, plan con el que se busca propender por los fines de recuperación y restauración ecológica del área (Fl. 1459 vto. C-4).

Súmese a lo dicho, que de acuerdo al informe técnico No. 0284 del 7 de marzo de 2018 (Fls. 2341 a 2358 C-6), no se ha dado estricto cumplimiento al plan de manejo, recuperación o restauración ambiental, establecido mediante la Resolución No. 059 del 16 de enero de 2015, nótese que en el mentado informe se indicó (Fl. 2357 vto. C-6): **"Requerir al responsable de la Cantera Lomas de Resaca, el ajuste, redireccionamiento, y rediseño de las medidas técnicas, geotécnicas y ambientales propuestas para la recuperación y restauración de la cantera, en el entendido de que se trata de un proyecto de recuperación y**

restauración de áreas afectadas por la minería y no del desarrollo de un proyecto minero” (Negrilla del Tribunal).

En este orden de ideas, si bien la sociedad apelante alega que no existe prueba que acredite la afectación a derechos colectivos pues cuenta con PMRRA, advierte la Sala que es precisamente la Resolución No. 2083 del 8 de noviembre de 2013, por medio de la cual se dispuso la suspensión de actividades de explotación minera, la que prueba la afectación de derechos colectivos, pese a que la misma haya sido levantada con posterioridad (levantamiento que obedeció, como ya se dijo, al establecimiento del nuevo plan de manejo, recuperación o restauración ambiental), dado que la mencionada suspensión tuvo como génesis el desarrollo de labores mineras *“sin el correspondiente instrumento ambiental”*, indicándose además que el *“área intervenida por las labores mineras se encuentra fuera de la Zona Compatible con la Minería según Resolución 222 de 1994”* y *“El área de explotación de la mina “Lomas de Resaca” se encuentra dentro del área de la Reserva Forestal Protectora Productora, Cuenca Alta del Río Bogotá”* (Fl. 976 C-3), a lo que debe sumarse que no se ha dado cabal cumplimiento al PMRR establecido mediante Resolución No. 0059 del 16 de enero de 2015, según informe técnico No.0284 del 7 de marzo de 2018 (Fls. 2341 a 2358 C-6).

Igualmente, advierte la Sala que si bien la sociedad apelante cuenta con plan de manejo, recuperación o restauración ambiental (PMRRA), ello no la blindará frente a la vulneración de derechos colectivos, pues independientemente que cuente con un PMRRA, lo cierto es que hubo vulneración a derechos colectivos, la cual persiste como antes se explicó; nótese que no observar las pautas establecidas en un PMRRA conlleva la vulneración de derechos colectivos, con independencia de las sanciones administrativas a que haya lugar; además no se puede perder de vista que como antes se anotó, el plan de

manejo, recuperación o restauración ambiental PMRR, comprende estrategias, acciones y técnicas aplicables en zonas intervenidas por la minería con el fin de corregir, mitigar, y compensar los impactos y efectos ambientales ocasionados, que permitan adecuar las áreas hacia un cierre definitivo y uso postminería y la explotación que se realice con fundamento en él debe ser decreciente buscando el cierre definitivo de la explotación minera, conforme lo señala el parágrafo 2 del artículo 4 de la Resolución No. 1197 de 2004, expedida por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, atrás transcrito.

Y si bien, la apelante alega que el PMRRA, está dado para manejar, mitigar y compensar los "impactos ambientales", los cuales son los permisibles en el ordenamiento para la actividad minera, sin que éstos se pueda confundir con un "daño ambiental", encuentra la Sala que en el presente caso *el daño ambiental* se produjo cuando se desarrollaron actividades mineras sin contar con ningún instrumento de control ambiental (Fl. 980 vto. C-3), falencia que no se puede equiparar a un "impacto ambiental" como lo pretende la apelante, pues es precisamente mediante los instrumentos de control ambiental, que se busca asegurar que las actividades mineras procuren el menor impacto a los recursos naturales de una zona de gran importancia ecológica y que se garanticen los procesos de recuperación y restauración ambiental (Fl. 980 vto. C-3). Nótese además, que el mentado PMRRA fue prorrogado hasta el 27 de abril de 2006 (Fls. 1001 a 1003 C-3) y durante el trámite del establecimiento del mismo se produjo la vulneración de derechos colectivos que dio lugar a la suspensión de actividades de explotación minera, siendo del caso precisar que mientras no se contará con el PMRRA, no se debía adelantar ninguna actividad minera, pues los PMRRA que se habían otorgado con anterioridad, ya habían expirado.

Cabe reiterar que el nuevo PMRRA se implementó el 16 de enero de 2015 (Fls. 1446 a 1469 C-4), al cual no se ha dado total cumplimiento, según informe técnico No. 0284 del 7 de marzo de 2018 (Fls. 2341 a 2358 C-6).

De otro lado, alega la sociedad apelante que no hay ningún proceso sancionatorio en su contra, empero advierte la Sala que si bien no hubo sanción alguna, si se decretó una suspensión de actividades, originada en la realización de actividades mineras sin instrumentos de control ambiental, como antes se explicó, es pertinente recordar que la suspensión de actividades es una medida preventiva que se impone cuando de la ejecución de un proyecto, obra o actividad *"pueda derivarse daño o peligro a los recursos naturales, al medio ambiente, al paisaje o a la salud humana..."*, según lo establece el artículo 39 de la Ley 1333 de 2009.

Respecto a la decisión de cierre definitivo de las canteras objeto de debate, entre ellas "Lomas de Resaca" decretada por el señor Juez a quo, cierre que según la apelante resulta sorpresivo e interfiere con la planeación del cierre progresivo y programado de acuerdo con el PMRRA, implementado mediante Resolución No. 059 del 16 de enero de 2015, encuentra la Sala que si bien el señor Juez de primera instancia ordenó el cierre definitivo y prohibió de manera absoluta la extracción minera en los predios donde estaban ubicadas las canteras materia de debate, entre ellas la denominada "Lomas la Resaca" (Fl. 2394 C-6), se debe observar que la prohibición de realizar actividades mineras en la cantera "Lomas de Resaca" dentro de los polígonos correspondientes al contrato minero de concesión No. 13188 y al registro de cantera No. 052, fue ordenada por la CAR mediante la Resolución No. 059 del 16 de enero de 2015 (Fl. 1463 C-4), sumado a que el señor Juez de primera instancia, en su sentencia advirtió que se deben acatar las recomendaciones dadas a cada cantera por la Corporación Autónoma Regional, siguiendo el plan de manejo,

recuperación y restauración ambiental (Fl. 2395 C-6), plan donde se fijó un plazo de ejecución hasta el año 2024 para el área correspondiente al contrato de concesión minera No. 13188 y hasta el año 2028 para el área correspondiente al registro de la cantera No. 052 y determinó que las *actividades mineras* objeto del plan, deben desarrollarse de forma *decreciente* para garantizar la recuperación de la zona intervenida con miras al *cierre definitivo* (Fl. 1460 vto. C- 4).

Por lo demás, no es cierto que el señor Juez a quo haya considerado que el daño se causa por no contar con PMRRA, pues el fallo impugnado tuvo como base, no haberse acatado en su totalidad las recomendaciones dadas por la Corporación Autónoma Regional, según los informes técnicos presentados por la CAR; y que pese a que la actividad desarrollada en su momento era lícita, atentó contra los derechos colectivos de una comunidad.

Por consiguiente, la realización de actividades mineras sin instrumentos de control ambiental y la inobservancia por parte de la sociedad apelante a las pautas establecidas por la CAR en el PMRRA, vulnera los derechos colectivos invocados, en consecuencia, se confirmará la sentencia motivo de apelación, sin que haya lugar a condena en costas, de conformidad con el artículo 38 de la Ley 472 de 1998.

V. DECISIÓN:

Por lo expuesto, el Tribunal Superior del Distrito Judicial de Cundinamarca en Sala de Decisión Civil – Familia, administrando justicia en el nombre de la República de Colombia y por autoridad de la ley,

RESUELVE:

ACCIÓN POPULAR de JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO contra VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ Y OTROS. Apelación de Sentencia.

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia apelada, esto es, proferida por el Juzgado Primero Civil del Circuito de Zipaquirá (Cund.), el día 6 de diciembre de 2018.

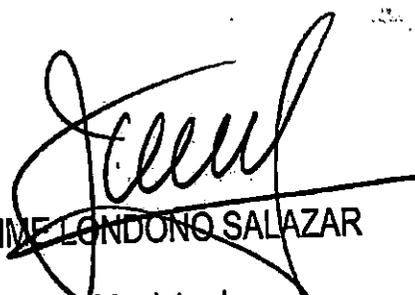
SEGUNDO: Sin costas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Pablo I. Villate M.
PABLO IGNACIO VILLATE MONROY

Magistrado


JUAN MANUEL DÚMEZ ARIAS
Magistrado


JAIME LONDONO SALAZAR
Magistrado

ACCIÓN POPULAR de JULIO CÉSAR BOHÓRQUEZ RIVERO contra VÍCTOR MANUEL RODRÍGUEZ Y OTROS. Apelación de Sentencia.