



ACCIÓN POPULAR / REVOCATORIA DE LA SENTENCIA / VIOLACIÓN DEL DERECHO AL MEDIO AMBIENTE - Por deforestación / MEDIDAS ADMINISTRATIVAS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL - Para la compensación ambiental / TASA COMPENSATORIA POR APROVECHAMIENTO FORESTAL MADERABLE / CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA - Responsable de hacer cumplir la medida de compensación ambiental / PROYECTO DE REFORESTACIÓN - Orden para la mitigación del daño ambiental a cargo de quien deforestó

[E]n atención a que el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana no cumplió, de forma adecuada, con la medida de compensación ambiental ordenada en el artículo segundo de la Resolución DTA. Núm. 0258 de 2009, consistente en velar por la conservación y crecimiento de las especies que se plantaran, violó el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias. Este derecho también resultó afectado con el incendio que ocurrió en el predio de La Esperanza del Municipio de Leticia en el 2010. (...) Así las cosas, se revocará, la sentencia proferida, en primera instancia, y, en su lugar, se ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía - CORPOAMAZONIA- que, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, mediante acto administrativo, como autoridad ambiental, adopte las medidas de compensación ambiental a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana respecto de las especies que no sobrevivieron y que fueron sembradas en el ámbito de la Resolución núm. DTA 0258 de 10 de diciembre de 2009. En el acto administrativo, la autoridad ambiental establecerá el término de cumplimiento de las medidas de compensación. Si bien, no se acreditó quien fue el responsable del incendio que afectó el predio La Esperanza del Municipio de Leticia, la Sala ordenará al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelante los estudios necesarios para determinar si el incendio ocurrido en el año 2010, generó consecuencias adversas al medio ambiente y, en caso positivo, esa entidad deberá adoptar, en el término máximo de tres (3) meses, todas las medidas necesarias para su compensación. Sobre los resultados de los estudios, la entidad rendirá un informe ante el Tribunal a quo. Esta orden, queda a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, comoquiera que mediante las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 de 18 de agosto de 2006, expedidas por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo Rotatorio Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares se transfirió el predio La Esperanza, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 400-456, al Ministerio de Defensa Fuerza Aérea Colombiana.

OBJETO DE LA ACCIÓN POPULAR - Defensa de los derechos colectivos / VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS SUBJETIVOS DE LA PERSONA - Su protección no es objeto de la acción popular

[L]a acción popular no es el escenario procesal para estudiar la vulneración de derechos de carácter subjetivo, como puede suceder con los que se derivan de la propiedad o posesión, ni obtener el reconocimiento de indemnizaciones de carácter particular. En este estado del estudio, la Sala precisa que los derechos que reclama la parte actora no están destinados a satisfacer las necesidades de una comunidad indígena sino de particulares frente a la tenencia de lotes dentro del predio La Esperanza, de cultivos y de viviendas.



TRANSMUTACIÓN DE ACCIÓN POPULAR A ACCIÓN DE TUTELA - No hay lugar en este caso porque las pretensiones son en defensa de los derechos colectivos

Si bien, esta Sección ha admitido que una acción popular debe transmutarse a una acción de tutela cuando el asunto objeto de estudio involucra la protección de derechos fundamentales, el juez puede continuar con el trámite previsto en la Ley 472, en el evento en que la vulneración afecte derechos o intereses colectivos. Si los hechos de la demanda involucran la afectación de derechos fundamentales, pero las pretensiones se dirigen a la protección de derechos e intereses colectivos, la acción popular es procedente.

FUENTE FORMAL: LEY 472 DE 1998

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá, D.C., treinta (30) de mayo de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 25000-23-24-000-2011-00131-01(AP)

Actor: ROSANA ARIANA MESTANZA SOUZA Y OTROS

Demandado: MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL - FUERZA AÉREA COLOMBIANA, INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL DESARROLLO RURAL, CORPORACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DEL SUR DE LA AMAZONÍA Y MUNICIPIO DE LETICIA

Referencia: Acción popular

Asunto: Apelación de la sentencia proferida, en primera instancia, el 31 de agosto de 2016 por la Subsección "A" de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante el cual por una parte, se declaran improcedentes las pretensiones primera y séptima de la demanda y, por la otra, se niegan las demás pretensiones.

SENTENCIA SEGUNDA INSTANCIA

La Sala decide la impugnación presentada por la parte actora¹ contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 31 de agosto de 2016 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca², mediante la cual por una parte, se declaran improcedentes las pretensiones primera y séptima de la demanda y, por la otra, se niegan las demás pretensiones.

¹ Folio 994 Cuaderno de impugnación

² Providencia obrante a folios 902 a 978 Ibidem.



La presente providencia tiene las siguientes partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La señora Rosana Ariana Mestanza Souza y otros³, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁴, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca contra la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, el Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural⁵ –INCODER-, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONÍA- y el Municipio de Leticia – Concejo Municipal para que se protejan los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; 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, 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; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso público; a la seguridad y salubridad públicas; 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; y a la moralidad administrativa⁶.

2. En síntesis de la Sala, los hechos que fundamentan la demanda son los siguientes:

2.1. El Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana seleccionó, por su ubicación estratégica, el predio denominado La Esperanza, ubicado en el Municipio de Leticia, para la construcción de una base aérea en desarrollo de la política de Seguridad Democrática, la cual inició el 04 de enero del año 2009.

2.2. Mediante Resolución núm. 1787 expedida el 15 de diciembre de 2008 por el Director de la Unidad Nacional de Tierras Rurales se adjudicó el referido bien inmueble al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana.

2.3. La Jefe del Departamento Jurídico de la Fuerza Aérea Colombiana solicitó al Jefe Delegado para Catastro en Leticia la actualización de la cédula catastral con el objeto de aumentar, sin orden judicial, sus linderos.

2.4. Para llevar a cabo la construcción de la base aérea, se reformó el Plan de Ordenamiento Territorial de Leticia y se llevaron a cabo actividades que afectan el medio ambiente.

³ Francisco Perdon Mora, Bety Guevara Pérez, Amelia Vega Flórez, Adriana Damaso Mueña, Eglinton Cachique Marín, Nancy Ortiz Montes, Ramón Cárdenas Flórez, Angélica Luisa Guzmán, Juan Tito Ortiz Lacerda, Federico Ramos Taricuarima, Nidia Macedo Díaz, Lili Pizarro Inuma, Graciela Castro Rodríguez, Luz Marina Ramos Pizarro, Rosa Mercedes Muñoz Riecoche, Teresa Shuña, Roger Taricoarima Pizango, José María Gil Sabino, Clesi López Rodríguez, Erika Tatiana Ruiz Ramos, Marcelo Alejandro Vallejo Campos, Francisco Perdon Mora, Roberto Guzmán Guzmán, Briceida Zapata Pereira, Gustavo Bardales Ahuanari, María Ruth Castro de Portela, Abelardo de Jesús Naforo Candre, Raúl Amia Cahuache, Luz Marina Álvaro Pinto, Miller Martínbez Yuabare, Martha Ramos Pizarro, Julio Soria Manuyama, Stella Huaines Damaso, Alberto Cahuache Ahuanari, Omar de Jesús Curico Cauache, Sandra Yulieth Valencia, Margarita Riocoha de Muñoz, Roberto Cahuachi Ahuanari, Luz Very Matapi Yucuna, Etelvina Matapi Yucuna, Ruby Elena Huaines Damaso, Robinson Cárdenas Fernández, Julio Soria Manuyama y Carlos Ferny Pudillo.

⁴ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

⁵ Agencia Nacional de Tierras, creada mediante el Decreto 2363 de 7 de diciembre de 2015

⁶ Folios 34 a 48



2.5. La parte actora es miembro de la comunidad indígena de San Miguel y, por negligencia de los militares, ese sector se convirtió en un barrio.

2.6. La comunidad indígena vivió en el lugar quieta, pública y pacíficamente por varios años hasta el 2006, cuando algunos miembros de la fuerza pública quemaron sus viviendas, cultivos y árboles frutales.

2.7. Algunos miembros de la comunidad, solicitaron la adjudicación de sus parcelas, pero el trámite fue suspendido por el Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, como consecuencia de la solicitud de adjudicación presentada por el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana.

Pretensiones

3. Entre otras, las pretensiones invocadas en el escrito de la demanda, son las siguientes:

“[...]

1. *Que se ordene al Ministerio de Defensa Nacional que cesen los actos perturbatorios de las posesiones y tenencias de mejoras, cultivos de los habitantes de San Miguel devolviéndole su tranquilidad.*

2. *Que se ordene al Ministerio de Defensa Nacional, cesar el daño ecológico, acogiendo un plan de contingencia ambiental, acompañado de los entes ambientales de la región.*

3. *Que se ordene al Ministerio de Defensa Nacional la inmediata inversión pública solucionando los temas de mejoras, propiedad de inmuebles, y diseñando el plan de reubicación de las familias afectadas en forma pacífica.*

4. *Que se ordene a la alcaldía de Leticia la inmediata inversión pública solucionando los temas de mejoras, propiedad de inmuebles, y diseñando el plan de reubicación de las familias afectadas.*

5. *Que se ordene al Concejo Municipal, realizar un acuerdo para la concesión por parte del municipio la reubicación de las familias afectadas por la construcción de la base militar.*

6. *Que se ordene, suspender la ejecución de la obra hasta tanto, el Ministerio de Defensa Nacional, entregue en legal forma y cumpla con todas las normas ambientales sobre los humedales de la quebrada oromutu y sus afluentes que están siendo dañados por el ministerio de defensa.*

7. *Que se ordene al ministerio (Sic) la adquisición, compra e indemnización de los predios que reclama cada uno de los demandantes que se aportaran en la coadyuvancia [...]”⁷.*

Contestaciones de la demanda

4. La Nación - Ministerio de Defensa Nacional, por conducto de apoderada especial, se opuso a las pretensiones de la demanda por falta de sustento fáctico, jurídico y probatorio⁸.

5. Explicó que el predio denominado La Esperanza se encuentra dentro de un área de terreno de mayor extensión de propiedad de la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana el cual, fue adquirido en 1975 por el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional y transferido a esa entidad mediante las

⁷ Folios 45 a 46

⁸ Folios 460 a 482 Cuaderno 1



resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 de 18 de agosto de 2006.

6. Aclaró que mediante la Resolución núm. 1787 de 15 de noviembre de 2008, el Director Ejecutivo de la Unidad Nacional de Tierras Rurales adjudicó al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana el terreno baldío **denominado La Esperanza**, ubicado en Leticia, con un área de 94 hectáreas.

7. Manifestó que este bien inmueble fue seleccionado para la construcción de una base aérea en desarrollo del Programa de Seguridad Democrática; sin embargo, fue invadido por habitantes de Leticia, quienes construyeron edificaciones y talaron, de forma indiscriminada, los árboles que se encontraban dentro del mismo.

8. Destacó que para la construcción de la base de la Fuerza Aérea Colombiana, la entidad cumplió con las normas de carácter ambiental y modificó el Plan Básico de Ordenamiento Territorial con el objeto que los suelos pudieran tener un uso institucional y fuera posible proyectar una vía internacional.

9. Agregó que la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía, expidió los permisos ambientales para llevar a cabo la construcción de la base aérea, como el de vertimiento de líquidos, la concesión de aguas subterráneas y la autorización de aprovechamiento forestal.

10. Asimismo, frente a la tala de árboles, afirmó que la autoridad ambiental le ordenó realizar, a título de compensación, la siembra de 400 árboles por hectárea talada.

11. Según el Ministerio de Defensa Nacional, a pesar de no vulnerarse los derechos colectivos invocados en la demanda, se encuentran en “*contraposición*” por una parte, los derechos al goce de un ambiente sano, así como a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y, por la otra, los derechos a la seguridad nacional.

12. Para finalizar sostuvo que “[...] *el presunto deterioro ambiental del predio “La Esperanza” NO ES ACTUAL E INMINENTE, sino que vine sucediendo desde hace muchísimo tiempo propiciado por los habitantes de la región tal y como se probará en esta demanda [...]*”.

13. En síntesis, propuso como excepciones las siguientes:

13.1. Falta de legitimación por pasiva del ente demandado – Fuerza Aérea Colombiana, con fundamento en que carece de la competencia para adjudicar predios o reubicar a los habitantes del predio La Esperanza.

13.2. Habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde, porque para atender las pretensiones de la demanda existen otros mecanismos judiciales que protegen la posesión –no señaló cuáles- y respecto de los daños ambientales es posible iniciar el proceso sancionatorio previsto en la Ley 1333 de 21 de julio de 2009⁹.

14. El Instituto Colombiano de Desarrollo Rural¹⁰, se opuso a las pretensiones de la demanda y, en síntesis, propuso como excepciones las siguientes:

⁹ Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones

¹⁰ Folios 570 a 573 Cuaderno 2



14.1. Improcedencia de la acción porque “[...] *Para decretar la suspensión o nulidad de un acto administrativo que es en últimas lo que se persigue, en lo que respecta a la liquidación UNAT y al INCODER, existen otros medios administrativos y judiciales [...]*”¹¹.

14.1.1. En su criterio, el texto de la demanda no contiene una atribución concreta contra la entidad que permita inferir actuaciones ilegales, en torno a la adjudicación del predio La Esperanza o una amenaza a los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

14.1.2. Aseguró que, durante el trámite administrativo, se otorgó la oportunidad a la comunidad para que se opusieran. Asimismo, precisó que la adjudicación del inmueble La Esperanza se fundamentó en la Constitución Política y en la Ley 160 de 3 de agosto de 1994¹².

14.2. Inexistencia de nexo causal, con fundamento en la ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural – INCODER-.

14.3. Falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto la entidad actuó en el marco de sus competencias constitucionales y legales.

15. El Municipio de Leticia – Concejo Municipal también se opuso a las pretensiones de la demanda¹³ y propuso como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva porque, el predio La Esperanza se encuentra en el área rural y, en consecuencia, su titulación corresponde al Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, según lo dispone la Ley 160.

16. Agregó que los daños ambientales causados en la base militar son responsabilidad de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-.

17. La Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-¹⁴ se opuso a las pretensiones de la demanda.

18. Sostuvo que le otorgó al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana un permiso de vertimientos líquidos de origen doméstico, en virtud del proyecto denominado Base Aérea de Leticia - Amazonas. En consecuencia, ese ministerio quedó “[...] *sometido al cumplimiento de una serie de obligaciones, además de establecerse la responsabilidad que recaería sobre él por los daños que pudieren ocasionar a propietarios particulares, a terceras personas y/o al entorno ambiental por las eventualidades y contingencias presentadas en los trabajos dentro de las zonas de influencia del proyecto [...]*”¹⁵.

19. Aseguró que le otorgó autorización de aprovechamiento forestal único al Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, en el ámbito del proyecto para el diseño y construcción de la base aérea en el predio denominado La Esperanza.

¹¹ Folios 571 a 572

¹² Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino, se establece un subsidio para la adquisición de tierras, se reforma el Instituto Colombiano de la Reforma Agraria y se dictan otras disposiciones.

¹³ El Tribunal A quo, mediante auto proferido el 24 de noviembre de 2012, visible a folios 727 a 730 del cuaderno 2, no tuvo en cuenta la contestación de la demanda por extemporánea.

¹⁴ Folios 617 a 641 Cuaderno 2

¹⁵ Folio 618 vto.



20. Destacó que el 4 de noviembre de 2008 recibió una denuncia por la tala de árboles en el predio La Esperanza y que, luego del trámite administrativo, declaró responsable al Ministerio de Defensa Nacional por violar las disposiciones ambientales. Como consecuencia, le impuso como medida compensatoria la obligación de plantar 400 árboles por hectárea talada.

21. Concluyó que la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- ha cumplido, de forma eficaz, con las competencias asignadas por la ley.

Actuaciones en primera instancia

22. Inicialmente, la demanda fue radicada ante el Juzgado Administrativo del Circuito Judicial de Leticia¹⁶.

23. El Juzgado Administrativo del Circuito Judicial de Leticia admitió la acción popular¹⁷; sin embargo, una vez contestada la demanda, mediante auto proferido el 23 de febrero de 2011¹⁸, declaró la nulidad de todo lo actuado por carecer de competencia e incurrir en la causal prevista en el numeral 2.º del artículo 140 del Decreto 1400 de 6 de agosto de 1970 por el cual, se expide el Código de Procedimiento Civil. En consecuencia, ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

24. Así las cosas, la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante auto proferido el 15 de marzo de 2011¹⁹, admitió la demanda, ordenó notificar a la parte demandada de conformidad con el artículo 21 de la Ley 472 y comunicar a la comunidad esa decisión a través de un medio masivo de comunicación, al agente del Ministerio Público, así como al Defensor del Pueblo.

25. La audiencia especial de pacto de cumplimiento se llevó a cabo los días 12 de septiembre²⁰ y 27 de octubre de 2011²¹, la cual se declaró fallida por falta de acuerdo entre las partes.

26. Una vez vencido el periodo probatorio, mediante auto proferido el 28 de julio de 2014²², se corrió traslado común a las partes por el término de cinco (5) días para que presentaran sus alegatos de conclusión de conformidad con el artículo 33 de la Ley 472.

La sentencia impugnada

27. La Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante sentencia proferida el 31 de agosto de 2016, entre otras cosas, dispuso en su parte resolutive lo siguiente:

“[...] PRIMERO: DECLÁRESE improcedente la acción popular respecto de las pretensiones primera (1º) y séptima (7º) de la demanda, por los motivos expuestos en esta sentencia.”

¹⁶ Folio 248

¹⁷ Folios 249 a 250 Ibidem

¹⁸ Folios 439 a 441 Ibidem

¹⁹ Folios 445 a 450 Ibidem

²⁰ Folios 683 a 688 del Cuaderno 2

²¹ Folios 711 a 717 Ibidem

²² Folio 1468 Cuaderno 4



SEGUNDO: DECLÁRESE no próspera la excepción previa de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana.

TERCERO: NIÉGUESE la protección de los derechos e intereses colectivos invocados por el actor popular en su escrito de demanda, conforme a las consideraciones dadas en la parte motiva de esta decisión.

CUARTO: ABSTIÉNESE de emitir pronunciamiento de fondo sobre la objeción por error grave formulada por el apoderado de la parte actora en contra del dictamen pericial, por los motivos expuestos en esta sentencia [...]”²³.

28. Para fundamentar esta decisión, el *A quo* sostuvo que la acción popular procede contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que viole o amenace con violar los derechos e intereses colectivos. Sin embargo, cuando se trata de derechos de carácter subjetivo este mecanismo constitucional no es procedente.

29. Advirtió que la primera pretensión no corresponde a un derecho o interés colectivo sino a uno de carácter individual, toda vez que tiene por objeto proteger la propiedad de un grupo de personas. En el mismo sentido, señaló que la pretensión séptima se dirige a la indemnización o reparación de los daños causados por el desconocimiento del derecho real de dominio. Por lo tanto, consideró improcedente la acción popular frente a estas pretensiones.

30. Adujo que, por el contrario, la pretensión segunda se refiere a un derecho colectivo, en tanto busca proteger el medio ambiente sano; y las pretensiones tercera, cuarta y quinta, referidas a la inversión pública en bienes inmuebles y la reubicación de las familias que conforman la parte actora, proceden en el ámbito de la acción popular en el evento de demostrarse el presunto daño ambiental ocasionado por la construcción de la base militar o la amenaza a los derechos colectivos a la prevención de desastres previsibles técnicamente y a la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas.

31. En relación con los actos de violencia o intimidación ejercidos contra las personas que viven el barrio San Miguel, el Tribunal *A quo* sostuvo que se trata de un aspecto relacionado con derechos fundamentales que se debe estudiar en el ámbito de una acción de tutela. Agregó que en el marco de las investigaciones disciplinarias que se llevarán a cabo en la Procuraduría General de la Nación por estos hechos, se discutirán los presuntos actos cometidos por la Fuerza Pública contra la comunidad.

32. Para adoptar la decisión de fondo, se refirió al marco legal así como jurisprudencial de los derechos colectivos invocados como vulnerados en la demanda.

33. Luego de analizar las pruebas, concluyó que la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, cumplió sus funciones de autoridad ambiental, por cuanto impuso medidas de policía y sanciones previstas en la ley por la violación de normas ambientales, así como del manejo de los recursos naturales renovables; exigió la reparación por la tala de árboles sin autorización; y otorgó permisos para el aprovechamiento forestal, de

²³ Folio 978



prospección y explotación de aguas subterráneas, así como concesión de aguas subterráneas.

34. Concluyó que se acreditó por un lado, la diligencia de la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- y, por el otro, que la Fuerza Aérea Colombiana cumplió las obligaciones impuestas por la autoridad ambiental.

35. Agregó que no obra prueba que descarte la idoneidad de los estudios técnicos, conceptos y decisiones adoptadas por la Corporación Autónoma para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- o que adviertan sobre una amenaza al medio ambiente como consecuencia de la ejecución de las obras por parte de la Fuerza Aérea Colombiana en el predio La Esperanza.

36. En relación con las fotografías aportadas por la parte actora para acreditar el daño ambiental, el *A quo* señaló que no es posible valorarlas toda vez que no existe certeza que correspondan a los hechos de la demanda, su origen, lugar y época.

37. Concluyó que *“[...] tampoco puede acreditarse con las pruebas obrantes en el plenario que en la actualidad persista algún tipo de daño o amenaza ocasionado por el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana en áreas no autorizadas por permisos y la concesión otorgadas por CORPOAMAZONÍA; el único precedente con el que se cuenta al respecto, data de la tala de árboles llevada a cabo con antelación a la concesión del permiso de aprovechamiento forestal, sobre el cual CORPOAMAZONÍA en Resolución DTA N° 0258 del 10 de diciembre de 2009 impuso amonestación y la obligación de compensación [...]”*²⁴.

38. Con respecto al permiso de vertimiento de líquidos, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca consideró que la Fuerza Aérea Colombiana Nacional no ha cumplido con el cien por ciento (100%) de las obligaciones contenidas en la Resolución núm. 0224 expedida el 14 de octubre de 2009 por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-. Sin embargo, en su criterio, ello no vulnera o amenaza los derechos colectivos invocados en la demanda.

39. Por las razones expuestas, negó el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias y 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, 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.

40. Sostuvo que tampoco se no se acreditó la vulneración o amenaza de los derechos colectivos a la moralidad administrativa; al goce del espacio público y la utilización y defensa de los bienes de uso 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

²⁴ Folio 972



manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

41. Finalmente, sobre la objeción del dictamen pericial aseveró que “[...] *el perito no emitió pronunciamiento alguno acerca de la objeción, ni siquiera de la aclaración y complementación también solicitada por el apoderado de los actores populares, circunstancia que conllevó a la apertura del incidente de desacato en su contra [...]*”²⁵.

Recurso de apelación

42. La Sala procede a realizar un resumen de los argumentos expuestos en la impugnación presentada por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 31 de agosto de 2016 por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca²⁶.

43. La parte actora, por conducto de apoderado especial, consideró que el *A quo* se limitó a valorar las pruebas aportadas por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- y desechó las denuncias de la comunidad.

44. Agregó que “[...] *Es además insólito pretender que comunidades tan alejadas del país y de la justicia, sea la administración de justicia que pida que estas comunidades marginales sean las que deban aportar pruebas más allá de sus capacidades. Teniendo la administración de justicia toda su capacidad para ordenar la verificación de los hechos demandados [...]*”²⁷.

45. Respecto a la falta de valoración de las fotografías, señaló que las entidades demandadas por una parte, no se opusieron y, por la otra, no manifestaron que estas no corresponden al predio objeto de la presente acción popular.

46. Además, el apelante indicó que “[...] *Elementos como manifestar que son dueño (sic) de las tierras, donde sin títulos y a la fuerza penetraron inclusive hasta predios privados ya adjudicados por incidir (sic), abusos cometidos por estas entidades, será que nadie tiene que ver con la moralidad administrativa, pues se espera del estado (sic) su correcta actuación frente a los ciudadanos [...]*”²⁸.

47. Insistió en la necesidad de acceder a las pretensiones de la demanda por las irregularidades en las que incurrió el Ministerio de Defensa con familias humildes.

48. Asimismo, afirmó que si la demanda debía tramitarse por otra vía procesal, era deber del Tribunal adecuarla o remitirla a la autoridad competente y no, cinco años después, dictar sentencia declarando la improcedencia.

49. Para finalizar sostuvo que “[...] *Es tan evidente, que el incoeder no ha adjudicado las tierras al ministerio de defensa, sin embargo este apoyado en un título de icono (sic) (hectáreas) en falsa tradición, tramite los permisos ante corpoamazonía invadiendo tierras en posesión de mis poderdantes, eso es actuar de manera ilegal, para conseguir permisos de vertimiento y generando el daño ambiental que afirman los mandantes [...]*”²⁹.

²⁵ Folio 976

²⁶ Folio 994

²⁷ Ibidem

²⁸ Ibidem

²⁹ Ibidem



Actuaciones en segunda instancia

37. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 4 de septiembre de 2017³⁰, admitió el recurso de apelación interpuesto por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia, el 31 de agosto de 2016 por la Subsección “A” de la Sección Primera del Consejo de Estado.

38. Posteriormente, el Despacho, por auto proferido el 4 de diciembre de 2017³¹, ordenó correr traslado a las partes para que presenten sus alegatos, y al Ministerio Público, para que, de considerarlo pertinente, rinda concepto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 212 del Decreto 001 de 2 de enero de 1984³².

39. Encontrándose el proceso para proferir sentencia, el Despacho sustanciador decretó de oficio varias pruebas para el esclarecimiento de la verdad³³.

40. Además, el 26 de febrero de 2019, la parte actora presentó un escrito informando i) que la Agencia Nacional de Tierras no ha notificado a la comunidad del Barrio San Miguel, sobre la adjudicación de los bienes inmuebles en disputa; ii) que la Fuerza Aérea está invadiendo el predio la Esperanza y construyó un cerco con alambres de púa en la mitad de la quebrada Urumutu; iii) que la Fiscalía General de la Nación no ha generado ningún resultado en relación con las agresiones cometidos por miembros de la Fuerza Aérea contra la comunidad del Barrio San Miguel; y iv) que algunos miembros de la comunidad han sido “*acosados judicialmente*” por el Ministerio³⁴.

41. Asimismo, el Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas, el 2 de mayo de 2019, presentó una solicitud relacionada con los hechos objeto de la demanda.

Alegatos de conclusión

42. La Sala observa que en esta instancia procesal, allegaron alegatos de conclusión la Nación - Ministerio de Defensa Nacional y la Agencia Nacional de Tierras. Asimismo, el Procurador Delegado ante esta Corporación rindió concepto de fondo.

43. El Ministerio de Defensa Nacional³⁵, por conducto de apoderada especial, en la oportunidad para alegar de conclusión, afirmó que se probó lo siguiente: i) la comunidad San Miguel no es indígena; ii) los predios donde se levantó y funciona la base de la Fuerza Aérea Colombiana pertenecen al Ministerio de Defensa Nacional; iii) la construcción de la base de la Fuerza Aérea Colombiana contó con los permisos de vertimientos, manejo de aguas, exploración de aguas subterráneas y aprovechamiento forestal; iv) no hay afectación ambiental de la quebrada Urumutu ni del humedal que existe en la zona; v) el cerramiento realizado por la Fuerza Aérea Colombiana en terrenos de su propiedad no afecta el medio ambiente; vi) la Fuerza Aérea Colombiana ha cumplido cada una de las

³⁰ Auto visible a folio 1014 a 1015 Ibidem

³¹ Auto visible a folio 1023 Ibidem.

³² Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo

³³ Folios 1089 a 1097

³⁴ Folio 1289

³⁵ Folios 1062 a 1066 Ibidem



obligaciones impuestas en la construcción de la base aérea; y vii) los demandantes buscan un beneficio personal para que se les declare propietarios de los predios invadidos.

44. Así las cosas, consideró que la sentencia proferida, en primera instancia, por el Tribunal *A quo* se debe confirmar, porque la parte actora no cumplió con la carga de la prueba de la vulneración o amenaza de los derechos e intereses colectivos.

45. La Agencia Nacional de Tierras, por medio de apoderado, en los alegatos de conclusión³⁶, reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda por el Instituto de Desarrollo Rural –INCODER-.

Concepto de Ministerio Público

46. El Procurador Delegado para la Conciliación Administrativa ante el Consejo de Estado, rindió concepto dentro del trámite de la acción popular en segunda instancia³⁷.

47. Se refirió a los derechos e intereses colectivos protegidos a través de las acciones populares y aseveró que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son: i) la acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y iii) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos colectivos.

48. Señaló que la parte actora no aportó ningún elemento probatorio que permitiera acreditar la amenaza o vulneración de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda ni manifestó la imposibilidad de allegar las pruebas.

49. Aseveró que “[...] de acuerdo con el acervo probatorio obrante dentro del expediente, y en especial los autos por los cuales se ordenan el cierre y archivo de los permisos otorgados a la Fuerza Aérea Colombiana, debido al cumplimiento de las órdenes impartidas por CORPOAMAZONÍA, se encuentra probado que la Fuerza Aérea Colombiana cumplió con los requerimientos de la Ley y las normas de carácter ambiental. [...]”³⁸.

50. Por lo expuesto, esa Procuraduría Delegada considera que la sentencia proferida, en primera instancia, debe ser confirmada.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

51. A continuación, la Sala abordará el estudio de las siguientes cuestiones: i) Competencia de la Sala; ii) Cuestión previa: solicitudes formuladas por el Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas; iii) Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular; y iv) planteamiento de los problemas jurídicos.

Competencia de la Sala

52. Vistos: i) el artículo 16 de la Ley 472, sobre competencia para conocer de las acciones populares en segunda instancia; ii) el artículo 13 del Acuerdo 58 de

³⁶ Folios 1067 a 1069 Ibidem

³⁷ Folios 1082 a 1087 Ibidem

³⁸ Folio 1086 vto.



15 de septiembre de 1999, modificado por el artículo 1.º del Acuerdo 55 de 5 de agosto de 2003³⁹, sobre la distribución de asuntos entre las secciones del Consejo de Estado; y iii) el artículo 129 del Decreto 01 de 1984⁴⁰, sobre competencia del Consejo de Estado, en segunda instancia; esta Sección es competente para conocer, en segunda instancia, de los recursos de apelación que se presenten contra las sentencias proferidas, en primera instancia, por los tribunales administrativos en el trámite de las acciones populares.

53. Agotados los trámites inherentes a la acción popular de que trata este asunto y sin que se observe causal de nulidad que pueda invalidar lo actuado, la Sala procede a proferir la sentencia correspondiente.

Cuestión previa: solicitudes formuladas por el Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas

54. La Sala resolverá las solicitudes formuladas en esta etapa, con fundamento en el principio de economía procesal, según el cual, en el trámite de las acciones populares, se debe lograr el mayor resultado con el mínimo de actividad de la administración de justicia, de tal forma que los asuntos objeto de controversia sean solucionados con celeridad.

55. El Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas, mediante escrito presentado en la Secretaría General de esta Corporación, formuló las siguientes solicitudes:

“[...]

1. *Se aclare los alcances de la presente ACCIÓN POPULAR, en el sentido de puntualizar las facultades que con respecto a esta tienen sus accionantes, es decir, se concrete los derechos que les otorga el decurso procesal de esta acción constitucional frente a la titularidad (sic) predios que a la fecha se encuentran en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional.*

2. *Se haga extensiva esta información a las entidades, entes de control y autoridades administrativas y judiciales locales, esto es aquellas ubicadas en Leticia Amazonas, para que conozcan de fondo los alcances fácticos y jurídicos que conlleva el trámite procesal de la Acción Popular.*

3. *Se puntualicen las facultades de la Fuerza Aérea Colombiana – Grupo Aéreo del Amazonas con respecto al cumplimiento de su deber legal y reglamentario de protección y garantía de los predios que le han sido asignados para el cumplimiento de su misión constitucional.*

4. *Se haga extensiva a las Fuerzas Militares y la Policía Nacional acantonadas en Leticia Amazonas, de los alcances de sus facultades en el cumplimiento de sus deberes constitucionales, legales y reglamentarias, frente a los ocupantes de hecho hoy Accionantes Populares (sic).*

5. *Se exhorte a los Accionantes Populares así como a sus representantes, a cumplir cabalmente con las obligaciones de mantener un status quo de sus actividades, hasta tanto no se definan de fondo los derechos colectivos en estudio par (sic) parte del Consejo de Estado.*

6. *Se comine al señor Juan Ttito Ortiz Lacerda, identificado con cédula de ciudadanía N° 15.888.742, a cesar toda acción, manifestación o denuncia temeraria en contra del Grupo Aéreo del Amazonas, así como a dar por terminado sus acciones de perturbación a la*

³⁹ “Por medio del cual se modifica el reglamento del Consejo de Estado”

⁴⁰ Por el cual se reforma el Código Contencioso Administrativo.



propiedad y daño al medio ambiente en los predios que a la fecha se encuentran en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional – “La Esperanza”.

7. Se conmine a la señora Nancy Ortiz Montes, identificada con cédula de ciudadanía N° 40.178.162, a cesar toda acción, manifestación o denuncia temeraria en contra del Grupo Aéreo del Amazonas, así como a dar por terminado sus acciones de perturbación a la propiedad y daño al medio ambiente en los predios que a la fecha se encuentran en cabeza del Ministerio de Defensa Nacional – “La Esperanza”.

8. Exhortar a toda la comunidad en general a que los actos irregulares o contrarios a la Ley sean denunciados de manera puntual y concreta y no a través de imputaciones generalizadas, invocando hechos abstractos, descontextualizados o inexistentes

[...].”

56. No es posible acceder a las peticiones formuladas por el Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas comoquiera que, de conformidad con el artículo 328 del Código General del Proceso, la competencia del juez de segunda instancia se circunscribe solamente a resolver los argumentos expuestos en los recursos de apelación y a las decisiones que deban adoptarse de oficio.

57. Además, escapa del objeto de los pronunciamientos judiciales aclarar, de forma general, los alcances de las acciones populares, así como los derechos y obligaciones de las partes, precisar las obligaciones de una entidad en relación con predios de su propiedad y determinar la forma como deben presentarse las denuncias penales, toda vez que ello **no** se relaciona con el presente **trámite procesal o la causa petendi**. Si bien, estos aspectos tienen origen en los hechos expuestos en la demanda, no buscan dar solución al problema jurídico planteado con el recurso de apelación.

58. En el mismo sentido, las peticiones 6.º a 7.º, tienen como finalidad que cesen los actos que perturban el ejercicio del derecho a la propiedad del Ministerio Defensa – Fuerza Aérea Colombiana o de los que se derivan de la posesión, lo cual, como se precisará más adelante, no constituye el objeto de las acciones populares, de las pretensiones de la demanda de la referencia ni del recurso de apelación que interpuso la parte actora.

59. Ahora bien, respecto a la petición consistente en que se exhorte a la parte actora para que cumpla “[...] *con las obligaciones de mantener un status quo de sus actividades, hasta tanto no se definan de fondo los derechos colectivos en estudio par (sic) parte del Consejo de Estado [...]*”, la Sala considera que un pronunciamiento de fondo sobre el particular pierde su razón de ser, si se tiene en cuenta que en esta providencia judicial se definirá la controversia planteada con el recurso de apelación y relacionada con la protección de los derechos e intereses colectivos invocados en la demanda.

60. Por las razones expuestas, no se accederá a las peticiones formuladas por El Comandante del Grupo Aéreo del Amazonas.

Marco normativo y jurisprudencial de la acción popular

61. El artículo 88 de la Constitución Política dispone que las acciones populares son un mecanismo de protección “[...] *de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicas, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definan en ella [...]*”.



62. En desarrollo de la norma constitucional, el legislador expidió la Ley 472 que en su artículo 2.º define las acciones populares como “[...] los medios procesales para la protección de los derechos e intereses colectivos [...]” que se ejercen para “[...] evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible [...]”.

63. Esta acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección efectiva, de forma rápida y sencilla, de los derechos colectivos, cuya amenaza o vulneración debe necesariamente probarse para la procedencia del amparo.

64. Conforme con lo anterior, los supuestos sustanciales para que proceda el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos son: i) una acción u omisión de la parte demandada; ii) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; y, iii) la relación o nexo de causalidad entre la acción u omisión y la afectación de los derechos e intereses.

65. Sobre el particular, la Sección Primera del Consejo de Estado, en providencia de 28 de marzo de 2014, explicó que la acción popular es autónoma y principal y, además, puede ser ejercida por cualquier persona natural o jurídica, sin embargo “[...] quien concurre al litigio después de haberse promovido la acción popular por diferente persona, sólo puede acogerse al proceso dentro de los términos en que ésta presenta la demanda, es decir, no le es dable al tercero extenderse en la materia discutida, los móviles o las consecuencias del proceso, puesto que es la parte actora quien en la demanda, fija el litigio [...]”⁴¹.

66. La Sala resalta que conforme a los artículos 1.º, 2.º, 4.º y 9.º de la citada Ley 472, se infiere que la acción popular se caracteriza porque: i) está dirigida a obtener la protección de los derechos e intereses de naturaleza colectiva definidos como tales en la Constitución Política, en las leyes y en los tratados celebrados por Colombia; ii) su objetivo es evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o el agravio sobre los derechos e intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, cuando ello fuere posible; iii) es una acción pública, esto es, como mecanismo propio de la democracia participativa, puede ser ejercida por “*toda persona*” y, además, para afianzar pedagógicamente un sistema de control social, se señalan expresamente como titulares de esta acción las organizaciones no gubernamentales, las entidades públicas de control, el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, los personeros y los servidores públicos; iv) es una acción autónoma y principal; v) no tiene carácter sancionatorio respecto de aquel contra quien se dirijan las pretensiones y, eventualmente, recaiga la sentencia estimatoria; y, vi) no ha sido instituida como mecanismo de control judicial de las leyes, en consecuencia, cuando con fundamento en la eventual violación o amenaza a un derecho o interés colectivo se pretenda impugnar una ley o que se imparta una orden al legislador, habrá de acudir a las acciones pertinentes.

67. Finalmente, es importante resaltar que la lesión o puesta en peligro de los derechos colectivos debe estar debidamente probada, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 y que corresponde al actor popular la carga de acreditar y probar los hechos que sustentan las pretensiones de la demanda.

⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Marco Antonio Velilla Moreno, providencia de 28 de marzo de 2014, núm. único de radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP).



Planteamiento de los problemas jurídicos

68. De acuerdo con el recurso de apelación, la Sala deberá determinar i) el objeto de la acción popular y si este mecanismo de protección constitucional procede para proteger derechos subjetivos; ii) si de acuerdo con la valoración, en conjunto, de las pruebas que obran en el expediente, las entidades demandadas vulneraron o amenazaron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias 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; iii) si la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea vulneró el derecho e interés colectivo a la moralidad administrativa por los actos de violencia ejercidos contra la comunidad del barrio San Miguel del Municipio de Leticia y por presuntamente construir la base aérea del Municipio de Leticia en un predio que no es de su propiedad; y iv) si el la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea invadió los inmuebles propiedad de la parte actora y, con ello, vulneró o amenazó algún derecho o interés colectivo.

69. Para ello, la Sala procederá en el siguiente orden: i) marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental; ii) marco normativo, legal y desarrollos jurisprudenciales en materia de Derecho Ambiental; iii) el derecho a la realización de construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes; iv) análisis y solución del caso concreto; y v) conclusiones de la Sala.

Marco normativo internacional en materia de Derecho Ambiental

70. En el orden internacional existen una serie de instrumentos normativos que hacen parte del derecho ambiental que tienen por objeto proteger el ambiente y los recursos naturales.

71. Dentro de los primeros instrumentos se encuentran la Declaración de Estocolmo, adoptada en el marco de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano, el 16 de junio de 1972, y la Carta Mundial de la Naturaleza, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, por medio de la Resolución 37/7 en 1982 “[...] como norma ética con respecto a la protección del medio humano y a la conservación de los recursos naturales [...]”.

72. Con la formación del nuevo orden jurídico internacional ambiental, los principios se encuentran en la Declaración de Río de Janeiro, adoptada el 14 de junio de 1992, en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual establece en su preámbulo, que su objeto es instituir una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas; y procurar alcanzar acuerdos internacionales en los que se respeten los intereses de todos y se proteja la integridad del sistema ambiental y de desarrollo mundial y, en el año de 2002, la Declaración de Johannesburgo sobre el Desarrollo Sostenible que tiene fundamento en los principios de los derechos humanos universales y tiene por objeto impulsar el desarrollo sostenible desde diversas perspectivas (económica, social y ambiental).



73. Los principios de la Declaración de Río de Janeiro se aplican en el ordenamiento jurídico colombiano, por virtud de lo dispuesto en el artículo 9.º de la Constitución Política, según el cual “[...] *Las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional, en el respeto a la autodeterminación de los pueblos y en el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia [...]*”; al igual que lo señalado en el artículo 226 *ibidem* dado que el Estado Colombiano debe promover la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre las bases de la equidad, reciprocidad y conveniencia y, por cuanto los aceptó como vinculantes por virtud de lo dispuesto en el numeral 1.º del artículo 1.º de la Ley 93 de 22 de diciembre de 1993⁴².

74. En efecto, el artículo 1.º *ibidem* sobre los principios generales ambientales dispone que “[...] *La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios:*

El proceso económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo [...]”.

Tratados internacionales

75. En este mismo sentido, se tienen una serie de tratados internacionales fundamentales con vocación universal, con el objeto de proteger el medio ambiente y los recursos naturales, como:

76. La **Convención de Viena para la protección de la capa de ozono**⁴³ que, en su artículo 2º, dentro de las obligaciones generales, establece que “[...] *Las Partes tomarán las medidas apropiadas, de conformidad con las disposiciones del presente Convenio y de los protocolos en vigor en que sean parte, para proteger la salud humana y el medio ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono [...]*”.

77. La **Convención sobre diversidad biológica**⁴⁴ que en su artículo 2º dispone como fin “[...] *la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos, mediante, entre otras cosas, un acceso adecuado a esos recursos y una transferencia apropiada de las tecnologías pertinentes, teniendo en cuenta todos los derechos sobre esos recursos y a esas tecnologías, así como mediante una financiación apropiada [...]*”.

78. La **Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático**⁴⁵ que en su artículo 2º establece como el objetivo último “[...] *de la presente Convención y de todo instrumento jurídico conexas que adopte la Conferencia de las Partes, es lograr, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Convención, la*

⁴² “Por medio del cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”

⁴³ Adoptada el 22 de marzo de 1985, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 30 de 1990, con decreto de promulgación núm. 114 de 1992 y en vigor para Colombia desde el 14 octubre 1990.

⁴⁴ Adoptada el 5 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por medio de la Sentencia C- 519 de 1994, promulgada por medio del Decreto 205 de 1996 y en vigor para Colombia desde el 26 febrero de 1995.

⁴⁵ Adoptada el 9 de junio de 1992, aprobada por el Congreso Nacional, mediante la Ley 164 de 1994, declaradas exequibles por la Corte Constitucional por la Sentencia C-073 de 1995, promulgada por el Decreto 2081 de 1995 y en vigor para Colombia desde el 22 de marzo de 1995.



estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático. Ese nivel debería lograrse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adapten naturalmente al cambio climático, asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible [...].

79. **La Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación**⁴⁶, cuyo objetivo es proteger el medio ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos derivados de la generación, el manejo, los movimientos transfronterizos y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos.

80. Estos tratados internacionales han sido complementados por una serie de protocolos, enmiendas y acuerdos, entre los cuales se pueden mencionar el Protocolo de Montreal⁴⁷ de 1986 relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, hecho en Montreal, el veintinueve (29) de enero de dos mil (2000)⁴⁸; el Protocolo de Kioto⁴⁹ de 1997 relacionado con la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero que causan calentamiento global, y el Acuerdo de París de 2015⁵⁰, instrumentos que tienen vocación de universalidad.

Marco constitucional, legal y desarrollos jurisprudenciales

La Constitución Política de Colombia

81. La Constitución Política de 1991 es una Constitución Ecológica como quiera que sobre el particular hay más de 30 disposiciones Constitucionales que desarrollan la materia, entre los cuales se destacan los artículos 8.º, 58, 79, 80 y 95 que prevén: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración

⁴⁶ Adoptada el 16 de septiembre de 1989, aprobada por el Congreso Nacional mediante la Ley 253 de 9 de enero de 1996, declarados condicionalmente exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-377 de 1996, promulgado por el Decreto 2061 de 1999 y en vigor para Colombia desde el 31 de marzo de 1997.

⁴⁷ Aprobado por Colombia mediante la Ley 29 de 28 de diciembre de 1992. Declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-379 de 1993. Este instrumento comprende las enmiendas: i) Enmienda de Londres de junio 29 de 1990; ii) Enmienda de Copenhague de 25 de noviembre de 1992; iii) Enmienda de Montreal de 17 de septiembre de 1997; iv) Enmienda de Beijing de 3 de diciembre de 1999.

⁴⁸ Su aprobación se surtió por medio de la Ley 740 de 24 de mayo de 2002, promulgada por el Decreto 132 de 21 de enero de 2004 y declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante sentencia C-071 de 2003.

⁴⁹ Colombia aprobó el Protocolo de Kioto mediante la Ley 629 de 27 de diciembre de 2000, declarados exequibles por la Corte Constitucional mediante la sentencia C-860 de 15 de agosto de 2001 y en vigor para Colombia.

⁵⁰ Adoptado el 12 de diciembre de 2015, aprobado por Colombia mediante la Ley 1844 de 14 de julio de 2017 y declarados exequibles por la Corte Constitucional por medio de la sentencia C-021 de 2018.



o sustitución. Así como de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

82. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas (i) como un derecho de las personas, (ii) un servicio público y, (iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

Marco legal

83. El marco legal en materia ambiental encuentra sus inmediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973⁵¹ y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974⁵², cuyos artículos 1.º y 2.º, establecen respectivamente que i) el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y ii) el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del medio ambiente.

84. De forma más reciente, la Ley 99 prevé como principios que la política ambiental debe seguir, haciendo remisión específica a los postulados universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Adicionalmente, procura la protección de la biodiversidad en Colombia como patrimonio nacional y de interés de la humanidad, el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza, resaltando que la formulación de políticas ambientales debe tener en cuenta el resultado del proceso de investigación científica.

Desarrollos jurisprudenciales

85. La relevancia trascendental que la Carta Política le confirió al medio ambiente se revela *prima facie* por la cantidad de postulados que regulan la materia y los mecanismos para protegerlo, es por ello que como fue precisado, se le ha denominado “*Constitución Ecológica*”⁵³, la cual fue reconocida por la Corte Constitucional⁵⁴ desde la sentencia T-411 de 1992⁵⁵.

⁵¹ Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

⁵² Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

⁵³ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez Caballero; T-523 de 1994, Actores: María de Jesús Medina Pérez y Otros M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-126 de 1998, Actores: Luis Fernando Macías Gómez y Luis Roberto Wiesner Morales M.P. Alejandro Martínez Caballero; C-431 de 2000, Actor: Julio César Rodas Monsalve, M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

⁵⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-644/17. Referencia: Expediente RDL-016. Asunto: Revisión oficiosa de constitucionalidad del Decreto Ley 870 del 25 de mayo de 2017, “[p]or el cual se establece el Pago por Servicios Ambientales y otros incentivos a la conservación”. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencias T-411 de 1992, Actor: José Felipe Tello Varón, M.P. Alejandro Martínez



86. Acerca del medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional⁵⁶ ha resaltado su importancia “[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de ‘tercera generación’, sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer, toda vez que la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]”.

Marco normativo y jurisprudencial del derecho a la moralidad administrativa

87. La moralidad administrativa fue establecida como un derecho colectivo en los artículos 88 Constitución de la Política⁵⁷ y 4.º de la Ley 472⁵⁸. Asimismo, de conformidad con el artículo 209 de la Constitución Política, constituye un principio orientador de la función administrativa.

88. La jurisprudencia de esta Corporación, se ha encargado de desarrollar sus características y alcance. La Sección Primera, en sentencia proferida el 21 de julio de 2018, sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, recordó lo siguiente:

“[...] En Sentencia de Unificación de 13 de febrero de 2018, la Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, con ponencia del Magistrado William Hernández Gómez, tuvo la oportunidad de explicar los alcances del derecho colectivo a la moralidad administrativa, así:

[...] Respecto de la moralidad administrativa, se ha señalado que si bien es un concepto jurídico indeterminado, en todo caso, la actuación de la administración debe estar direccionada a la satisfacción del interés general y realizarse dentro del marco de los fines establecidos por la Constitución y la ley.

En ese sentido la Sección Tercera de esta Corporación señaló: «[...] en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 ibidem), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley». [...]»⁵⁹.

89. El derecho colectivo a la moralidad administrativa exige que los servidores públicos y los particulares que ejercen funciones públicas por una parte, actúen de conformidad con los deberes establecidos en las normas o que se deriven de los principios generales del derecho y, por la otra, que se ciñan al cumplimiento del interés general en sus actuaciones.

⁵⁶ H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 “Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca”. Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

⁵⁷ “Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. (...)”. (Resaltado fuera de texto original)

⁵⁸ Literal b)

⁵⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Oswaldo Giraldo López, sentencia proferida el 21 de julio de 2018



90. La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, precisó que los elementos del concepto de la moralidad administrativa son los siguientes:

“[...] 2.2.1. Elemento objetivo: Quebrantamiento del ordenamiento jurídico. Este elemento puede darse en dos manifestaciones: (i) Conexidad con el principio de legalidad y (ii) violación de los principios generales del derecho.

(i) El primero corresponde a la violación del contenido de una norma jurídica por la acción (acto o contrato) u omisión de una entidad estatal o de un particular en ejercicio de una función pública. El acatamiento del servidor público o del particular que ejerce una función pública a la ley caracteriza el recto ejercicio de la función pública.

[...]

2.2.2. Elemento subjetivo

No se puede considerar vulnerado el derecho colectivo a la moralidad pública sin hacer el juicio de moralidad de la actuación del funcionario para establecer si incurrió en conductas amañadas, corruptas o arbitrarias y alejadas de los fines de la correcta función pública.

Aquí es donde se concreta el segundo elemento. Consiste en que esa acción u omisión del funcionario en el desempeño de las funciones administrativas debe acusarse de ser inmoral; debe evidenciarse que el propósito particular del servidor se apartó del cumplimiento del interés general, en aras de su propio favorecimiento o del de un tercero.

Este presupuesto está representado en factores de carácter subjetivo opuestos a los fines y principios de la administración, traducidos en comportamientos deshonestos, corruptos, o cualquier denominación que se les dé; en todo caso, conductas alejadas del interés general y de los principios de una recta administración de la cosa pública, en provecho particular [...]”⁶⁰.

91. Así las cosas, el derecho colectivo a la moralidad administrativa se relaciona con el ejercicio de la función pública según los mandatos del Estado Social de Derecho y, en especial, con el manejo correcto de los bienes y dineros públicos.

92. En conclusión, la moralidad administrativa se comprende, desde su concepción como **principio de la función pública**⁶¹, como un precepto interpretativo de obligatoria referencia para el operador jurídico; y como **derecho colectivo**⁶², alcanza una connotación subjetiva que se traduce en la posibilidad de su control judicial por parte de la comunidad, a través de la acción popular.

93. Para que se configure su trasgresión, desde el punto de vista del interés colectivo susceptible de protección, debe concurrir un elemento objetivo que alude

⁶⁰ Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, C.P. Dr. Luis Rafael Vergara Quintero, sentencia proferida el 1.º de diciembre de 2015, núm. único de radicación 11001-33-31-035-2007-00033-01.

⁶¹ Constitución Política «Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley».

⁶² Constitución Política «Artículo 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad pública, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. También regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas, sin perjuicio de las correspondientes acciones particulares. Así mismo, definirá los casos de responsabilidad civil objetiva por el daño inferido a los derechos e intereses colectivos.»



al quebrantamiento del ordenamiento jurídico, y uno subjetivo relacionado con la demostración de conductas amañadas, corruptas, arbitrarias, alejadas de la correcta función pública.

Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho colectivo a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando los marcos legales, de manera ordenada y dando prevalencia a la calidad de vida de los habitantes

94. De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación este derecho implica “[...] la necesidad de proteger la adecuada utilización, transformación y ocupación del suelo, de manera que las autoridades competentes no actúen en forma arbitraria en contravención del respectivo plan de ordenamiento territorial o instrumento que haga sus veces, a través de acciones que estén fuera de su marco normativo [...]”⁶³.

95. De igual forma, esta Sección mediante sentencia de 7 de abril de 2011⁶⁴, determinó que el núcleo esencial del derecho colectivo comprendía los siguientes aspectos: i) respeto y acatamiento del principio de función social y ecológica de la propiedad⁶⁵; ii) protección del espacio público procurando adelantar cualquier tipo de construcción o edificación con respeto por el espacio público, el patrimonio público, y la calidad de vida de los demás habitantes; iii) respetar los derechos ajenos y no abusar del derecho propio⁶⁶; y iv) Atender los procesos de cambio en el uso del suelo, en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible⁶⁷.

96. Asimismo, esta Corporación ha establecido que comprende el acatamiento a los planes de ordenamiento territorial que sirven de guía y mapa para que el desarrollo urbano se haga de manera ordenada, coherente, de tal manera que prevalezca el interés general sobre el particular, y se garantice la aplicación de las disposiciones político - administrativas y de organización física contenidas en los mismos⁶⁸. Así, como el cumplimiento de los preceptos normativos sobre usos del suelo; alturas máximas de construcción; cupos mínimos de parqueo; especificaciones técnicas y de seguridad; cesiones obligatorias al distrito; necesidad de obtener licencias de urbanismo y construcción; existencia de conexiones para los servicios públicos domiciliarios, entre otros⁶⁹.

97. Para la Sala es claro que el derecho señalado en el literal m) del artículo 4.º de la Ley 472, corresponde a la obligación que le impone el legislador a las autoridades públicas y particulares, en general, de acatar plenamente los preceptos jurídicos que rigen la materia urbanística es decir la forma como progresa y se desarrolla una determinada población, en términos de progreso físico y material, asentada en una determinada entidad territorial -bien sea en sus

⁶³ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia de 6 de marzo de 2008, Rad. No. AP-2005-00901. C.P.: Mauricio Fajardo Gómez.

⁶⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Sentencia de siete (7) de abril de dos mil once (2011), Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 63001-23-31-000-2004-00688-01(AP)

⁶⁵ Inciso segundo artículo 58 C.P.

⁶⁶ Art. 95 numeral 1 C.P.

⁶⁷ Art. 3º ley 388 de 1997.

⁶⁸ Art. 5º ley 388 de 1997

⁶⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Sentencia de veintiuno (21) de febrero de dos mil siete (2007), Consejero ponente: Alier Eduardo Hernández Enríquez, Rad. número: 63001-23-31-000-2004-00243-01(AP),



zonas urbanas o rurales- con miras a satisfacer plenamente las necesidades de la población.

98. En efecto, esa Sección⁷⁰ ha manifestado al respecto que:

“[...] el derecho colectivo anteriormente enunciado abarca el respeto del principio de la función social y ecológica de la propiedad de acuerdo con el artículo 58 de la Constitución Política, la protección del espacio público, del patrimonio público y de la calidad de vida de los habitantes, el respeto de los derechos ajenos y el acatamiento a la ley de ordenamiento territorial, planes de ordenamiento territorial y demás disposiciones normativas en materia de uso del suelo, alturas máximas de construcción y demás criterios y límites que determinan las autoridades para construir [...]”.

99. En ese orden de ideas, la vulneración al derecho colectivo de la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de calidad de vida de los habitantes implica que las autoridades públicas y/o los particulares **desconozcan la normativa en materia urbanística y usos del suelo.**

Caso en concreto

100. Visto el marco normativo y los desarrollos jurisprudenciales en la parte considerativa de esta sentencia, la Sala procede a realizar el análisis del acervo probatorio, para posteriormente, en aplicación del silogismo jurídico, concluir el caso concreto.

101. La Sala procederá a apreciar y valorar **todas las pruebas decretadas y aportadas en primera y segunda instancia**, de conformidad con las reglas de la sana crítica y en los términos del artículo 187 del Código de Procedimiento Civil aplicando para ello las reglas de la lógica y la certeza que sobre determinados hechos se requiere para efectos de decidir lo que en derecho corresponda, en relación con los problemas jurídicos planteados en el recurso de apelación presentado por la parte actora contra la sentencia proferida, en primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

Acervo y valoración probatoria

102. Teniendo en cuenta que para resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte actora es necesario estudiar las pruebas frente a cada problema jurídico planteado con el recurso de apelación, para efectos metodológicos de la decisión la Sala procederá de la siguiente manera: i) análisis en relación con el objeto de la acción popular; ii) vulneración o amenaza del derecho colectivo a la realización de 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 – titularidad del predio denominado La Esperanza; iii) vulneración o amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias; y iv) vulneración del derecho a la moralidad administrativa.

⁷⁰ Consejo de Estado Sala de lo Contencioso Administrativo Sección Primera, Sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero Ponente: Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta, Radicación Número: 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP)



Análisis en relación con el objeto de la acción popular

103. Respecto a las pretensiones dirigidas a que se ordene al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea “[...] *la adquisición, compra e indemnización de los predios que reclama cada uno de los demandantes que se aportaron en la coadyuvancia [...]*”⁷¹ y a que cesen los actos que perturban la posesión, la Sala considera que tal como lo consideró el Tribunal *A quo*, la acción popular no tiene por objeto la protección de derechos de carácter subjetivos ni el beneficio pecuniario o el reconocimiento de indemnizaciones.

104. De conformidad con el artículo 2.º de la Ley 472, la acción popular tiene un carácter preventivo frente al daño contingente, la amenaza o peligro de desconocimiento de un **derecho o interés colectivo** y, además, es restitutoria, en tanto el juez debe impartir órdenes para volver las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

105. Las indemnizaciones proceden únicamente cuando se ha generado un daño al derecho o interés colectivo y **a favor de la entidad pública no culpable**, toda vez que este mecanismo constitucional **no busca la protección de derechos subjetivos o de carácter particular, sino colectivos**.

106. Sobre lo expuesto, el artículo 34 *ibidem*, prevé:

*“[...] Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia. La sentencia que acoja las pretensiones del demandante de una acción popular podrá contener una orden de hacer o de no hacer, **condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**, y exigir la realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible. La orden de hacer o de no hacer definirá de manera precisa la conducta a cumplir con el fin de proteger el derecho o el interés colectivo amenazado o vulnerado y de prevenir que se vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que dieron mérito para acceder a las pretensiones del demandante.*

La condena al pago de los perjuicios se hará "in genere" y se liquidará en el incidente previsto en el artículo 307 del C.P.C.; en tanto, se le dará cumplimiento a las órdenes y demás condenas. Al término del incidente se adicionará la sentencia con la determinación de la correspondiente condena incluyéndose la del incentivo adicional en favor del actor.

En caso de daño a los recursos naturales el juez procurará asegurar la restauración del área afectada destinando para ello una parte de la indemnización [...]” (Resaltado fuera de texto original).

107. En relación con este asunto, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de junio de 2017, consideró:

“[...] Evidentemente, esta clase de acción constitucional no tiene un carácter indemnizatorio y, sin embargo, el actor popular pretende que “[...] se le condene a ELECTRICARIBE S.A. E.S.P. por los perjuicios materiales e inmateriales irrogados a la NACIÓN COLOMBIANA con ocasión a los servicios prestados en las Zonas Especiales ubicadas en el D.E.I.P. de Barranquilla y el Municipio de Soledad [...]” (fol. 32 del Cuaderno Ppal.).

Al respecto, se debe precisar que si bien en virtud del inciso 1º del artículo 34 de la Ley 472, se admite que en la sentencia que acoja las pretensiones del demandante se pueda condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un

⁷¹ Folio 46 Cuaderno 1



derecho o interés colectivo, también es cierto que la norma limita su pago a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo. Entonces, no resulta procedente por vía de la acción popular obtener el reconocimiento de la indemnización de perjuicios en favor del demandante, pues esto escapa a la esencia de este medio de control.

[...]

Por tanto, al perseguir el actor la obtención de una indemnización económica por la vía de una acción restitutoria, se reafirma la posición en cuanto a la improcedencia de la acción popular en el caso bajo análisis.

[...]”⁷² (Resaltado fuera del texto original)

108. En la misma línea de pensamiento, esta Sección mediante sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, precisó lo siguiente:

“[...] Si bien, el inciso primero del artículo 34 de la Ley 472, establece entre las distintas órdenes que puede proferir el juez en relación con las acciones populares, la condena al pago de perjuicios, esta misma procede solo cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo **en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**. En efecto, respecto de las indemnizaciones solicitadas por vía de acción popular, esta Sala ha señalado en reiterados pronunciamientos que sólo proceden con fines restaurativos del daño acaecido y a favor de la entidad pública no culpable⁷³. En diferentes sentencias lo ha expresado así:

“[...] La pretensión de los actores encaminada a que se indemnicen los daños y perjuicios ocasionados por el daño ambiental al ecosistema de la Laguna de Fúquene a las personas directamente afectadas y a las que llegaren a demostrarlo en concreto es impróspera, pues según el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 la condena al pago de los perjuicios causados por el daño a un derecho o interés colectivo y, en particular a los recursos naturales, se hace en favor de la entidad pública que los tenga a su cargo, para la restauración del área afectada [...].”

[...]”⁷⁴ (Resaltado del texto original).

109. También, la Corte Constitucional, al estudiar la exequibilidad del artículo 34 de la Ley 472 con la Constitución Política, en sentencia C-215 del 14 de abril de 1999, explicó:

“[...] Para dar respuesta al otro cargo de inconstitucionalidad formulado contra la citada disposición, es necesario examinar en su conjunto el contenido normativo esencial del precepto impugnado. El inciso primero del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, establece cuales son las distintas órdenes que puede proferir el juez en relación con las acciones populares : a) Orden de hacer o de no hacer ; b) Condena al pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo **en favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo**; c) Realización de conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible ; y d) Monto del incentivo para el actor popular.

⁷² Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Roberto Augusto Serrato Valdés, sentencia proferida el 30 de junio de 2017, núm. único de identificación 08001-23-31-000-2010-01160-02(AP)

⁷³ Sentencia del 15 de febrero de 2007. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade. Radicación número: 15001-23-31-000-2001-00085-01. Véase también lo manifestado por la Sala en sentencia de 19 de noviembre de 2009, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 05001-23-31-000-2004-05274-01(AP) Actor: Sandra Janette Muñoz López Demandado: Área Metropolitana Del Valle De Aburra – AMVA.

⁷⁴ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Hernando Sanchez Sánchez, sentencia proferida el 8 de febrero de 2018, núm. único de identificación 68001-23-31-000-2010-00835-01(AP).



Encuentra la Corte que no es de recibo el reparo del actor respecto de la indemnización en favor de la entidad no culpable, en cuanto en su criterio, vulnera el debido proceso, pues si bien se observa, del contenido de la norma en mención no puede deducirse que esté excluyendo la responsabilidad de los agentes de esa institución, toda vez que la disposición se refiere precisamente a la entidad “no culpable”, que además tiene a su cargo la defensa de los derechos e intereses colectivos cuya vulneración se busca reparar. De igual manera, el legislador pretende con esta medida, garantizar los recursos necesarios para que dicho organismo adelante las gestiones pertinentes destinadas a reparar los perjuicios causados a los intereses y derechos afectados, como quiera que esas entidades son las encargadas de propender por la defensa y protección de éstos.

Ahora bien, el carácter restitutorio de las acciones populares justifica de manera suficiente, la orden judicial de restablecer cuando ello fuere físicamente posible, la situación afectada al estado anterior a la violación del derecho. El objetivo esencial de una acción popular es la protección efectiva de derechos intereses colectivos, de manera que se hagan cesar los efectos de su quebrantamiento, de manera obvia, si ello es posible. Por tal motivo, es al juez a quien corresponde determinar si ese restablecimiento es factible o si al no serlo, debe decretarse una indemnización, más aún, cuando la acción popular no persigue esencialmente un beneficio de tipo pecuniario [...]”⁷⁵.

110. En efecto, las acciones populares no tienen un carácter indemnizatorio, lo cual resulta ser el elemento diferenciador con otro tipo de acciones, como las de grupo que persiguen la reparación de un número plural de personas que ha sufrido un daño, individualmente considerado, causado por la acción o la omisión de una autoridad pública o de los particulares. Sobre este aspecto, la Corte Constitucional, en sentencia C – 304 del 28 de abril de 2010, consideró:

“[...] Al tiempo que la acción popular ampara esencialmente derechos e intereses colectivos, la acción de grupo recae sobre la afectación de todo tipo de derechos e intereses, sean éstos colectivos o individuales,⁷⁶ ya que ella es un instrumento procesal colectivo, que busca reparar los daños producidos a individuos específicos.⁷⁷ Precisamente por ello la sentencia C-1062 de 2000 condicionó la constitucionalidad del artículo 55 de la Ley 472 de 1998, en la medida en que dicha disposición restringía el objeto de protección de las acciones de grupo, a que los daños por indemnizar derivaran “de la vulneración de derechos e intereses colectivos”. La Corte declaró exequible esa disposición, pero en el entendido “de que con su interpretación y aplicación no se excluyan los demás derechos subjetivos de origen constitucional o legal, cualquiera que sea su naturaleza, como derechos igualmente amparables por las acciones de clase o de grupo”. Dijo entonces la mencionada sentencia:

“Como se ha dejado sentado, la naturaleza de la acción de clase o de grupo es esencialmente indemnizatoria de los perjuicios provenientes de la afectación de un interés subjetivo, causados a un número plural de personas por un daño que se identifica en el hecho vulnerante y en el responsable. De restringir el ejercicio de esa acción a una determinada categoría de derechos, se produciría una restricción consecencial de los alcances resarcitorios que con ellas se pretenden lograr, con abierto desconocimiento del propósito de la norma superior al establecer que “[también regulará las acciones originadas en los daños ocasionados a un número plural de personas]”.

En conclusión, las acciones de grupo pretenden reparar el daño ocasionado a los derechos subjetivos de un número plural de personas que establece la ley para ser consideradas como un grupo, en la medida en que todas ellas fueron afectadas por un evento lesivo común, que amerita un tratamiento procesal unitario. La determinación de la

⁷⁵Corte Constitucional, sentencia C-215 de 14 de abril de 1999, M.P. Dra. Martha Victoria Sáchica de Moncaleano

⁷⁶ C-569 de 2004.

⁷⁷ C-569 de 2004.



responsabilidad es entonces tramitada conjuntamente, pero las reparaciones concretas son en principio individualizadas, puesto que se ampara el daño subjetivo de cada miembro del grupo⁷⁸ [...]”⁷⁹

111. En esta misma línea de pensamiento, la Sección Primera del Consejo de Estado en sentencia proferida el 19 de noviembre de 2009, consideró lo siguiente:

“[...] La Sección Primera del Consejo de Estado precisó que los derechos particulares comunes a un grupo de personas no necesariamente constituyen derechos colectivos. Al respecto, mencionó que:

- “No deben confundirse los derechos colectivos con los individuales comunes a un grupo de personas determinadas o determinables. La distinción entre intereses subjetivos y colectivos de un grupo depende de la posibilidad de apropiación exclusiva de los objetos o bienes materiales o inmateriales involucrados en la relación jurídica. Así, de los derechos colectivos puede afirmarse que a pesar de pertenecer a todos los miembros de una comunidad ninguno puede apropiarse de ellos con exclusión de los demás; en tanto que en relación con los derechos individuales, cada uno de los sujetos que pertenecen al grupo puede obtener la satisfacción de su derecho de forma individual y en momento diferente o puede ejercerlo con exclusión de los demás, y sólo por razones de orden práctico pueden reclamar conjuntamente la indemnización cuando han sufrido un daño por una causa común, sin perjuicio de las acciones individuales que cada uno pueda iniciar”

-
- Entonces si los bienes son susceptibles de apropiarse, excluyendo la posibilidad de que otros sujetos los adquieran o usen en ese mismo momento, estamos frente a intereses subjetivos. Por el contrario, si los bienes no pueden apropiarse sin excluirse la apropiación o el uso por otros sujetos, como lo es el aire, espacio público, entre otros, estamos frente a derechos e intereses colectivos.

-
- Realizada la anterior distinción es pertinente resaltar que los derechos individuales de los sujetos que pertenecen a un mismo grupo pueden afectarse por una causa común y sufrir un daño. En ese orden de ideas, aún cuando existen acciones individuales para proteger sus derechos, por un tema eminentemente práctico pueden reclamar de forma conjunta la indemnización mediante la acción de grupo prevista en la Ley 472 de 1998 o los demás mecanismos que dispone el ordenamiento jurídico colombiano.

-
- En efecto, cuando el actor pretende la protección de intereses subjetivos la acción popular es improcedente, toda vez que la naturaleza de tal mecanismo judicial busca la protección de derechos e intereses colectivos y no de intereses particulares [...]”⁸⁰

112. Así las cosas, la acción popular no es el escenario procesal para estudiar la vulneración de derechos de carácter subjetivo, como puede **suced**er con los que **se derivan de la propiedad o posesión**, ni obtener el reconocimiento de indemnizaciones de carácter particular.

113. En este estado del estudio, la Sala precisa que los derechos que reclama la parte actora no están destinados a satisfacer las necesidades de una comunidad indígena sino de particulares frente a la tenencia de lotes dentro del predio La Esperanza, de cultivos y de viviendas.

114. Si bien, en la demanda se indicó que la parte actora es miembro de la comunidad indígena de San Miguel, se aportaron pruebas que indican que esa

⁷⁸ C- 569 de 2004.

⁷⁹ Corte Constitucional, sentencia C-304 de 28 de abril de 2010, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva, consideró

⁸⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, sentencia proferida el 19 de noviembre de 2009, núm. único de identificación el núm. 17001-23-31-000-2004-01492-01(AP),



comunidad no se encuentra registrada. En el Oficio de 5 de agosto de 2013, la Coordinadora del Grupo de Investigación y Registro, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías del Ministerio del Interior, manifestó que “[...] una vez revisadas nuestras bases de datos institucionales se pudo constatar que la **comunidad San Miguel, no se encuentra registrada** como una parcialidad o comunidad indígena en el municipio de Leticia – Amazonas, dentro del marco del Decreto 2164 de 1995 [...]”⁸¹.

115. Asimismo, el Municipio de Leticia, mediante oficio S.IS. 047 – 155 de 6 de marzo de 2012, indicó lo siguiente:

*“[...] De manera respetuosa me permito manifestarle que revisado el Plan Básico de Ordenamiento Territorial de Leticia, adoptado mediante Acuerdo Municipal N° 032 del 14 de noviembre de 2002, no se encontró registro respecto al asentamiento de San Miguel como Barrio de la ciudad de Leticia o comunidad indígena del Municipio; razón por la cual no se encuentra normatizada, delimitada con sus respectivos linderos como los demás barrios o comunidades indígenas [...]”*⁸².

116. A pesar que en el expediente obran certificados expedidos por la Gobernadora del Cabildo de los Pueblos Indígenas, según los cuales algunos actores populares⁸³ son miembros de varias etnias, al interpretar la demanda y las pruebas, se infiere que la acción popular no fue presentada para proteger a una comunidad indígena en específico, sino derechos de carácter particular.

117. En efecto, en los descargos rendidos en la Inspección de Policía Urbana por los actores populares Nancy Ortiz, Juan Tito Ortiz y Briseida Zapata, el 3 de marzo de 2010, insistieron sobre la propiedad de carácter individual que tiene sobre los terrenos ubicados en El predio La Esperanza y la forma como los explotaban económicamente⁸⁴.

118. Asimismo, en las denuncias formuladas por la parte actora contra miembros de la Fuerza Aérea, ante varias autoridades, se insistió en la vulneración de derechos de carácter particular.

119. Teniendo en cuenta que las pretensiones primera y séptima de la demanda dirigidas a que cesen los actos que perturban la posesión de la parte actora sobre bienes inmuebles y cultivos, así como la “[...] compra e indemnización de predios que reclaman cada uno de los demandantes [...]” tienen por objeto la protección de intereses de carácter particular, se confirmará el ordinal primero de la sentencia apelada, toda vez que ello escapa del objeto de la acción popular.

120. En este orden de ideas, tampoco puede prosperar el argumento del recurso de apelación según el cual “[...] después de cinco años también ese alto tribunal señala que lo solicitado era por otra vía, entonces como lo ha dicho la jurisprudencia las pretensiones debieron ser remitidas como una acción de tutela y si no ante la autoridad competente a fin de salvaguardar los derechos constantemente amenazados por las entidades del estado [...]”⁸⁵. Lo anterior, porque la forma como fue formulada la demanda permitía inferir que el asunto objeto de estudio estaba relacionado con derechos colectivos, máxime cuando en la demanda se insistió en que la protección se invocaba a favor de la comunidad indígena San Miguel.

⁸¹ Folio 1380 cuaderno 4

⁸² Folio 131 Anexo 2

⁸³ Francisco Perdomo Mora, Adriana Damaso Muera, Adriana Huaynes, Stella Huaynes, Briseida Zapata, Luz Marina Álvarez, Yolman Orlando Matapi y Maritza Naforo Bautista

⁸⁴ Folios 515 a 533. Cuaderno 2.

⁸⁵ Folio 994 cuaderno 7



121. Por lo tanto, era necesario agotar el debate probatorio para determinar si eran ciertos los hechos expuestos en la demanda.

122. Si bien, esta Sección ha admitido que una acción popular debe transmutarse a una acción de tutela cuando el asunto objeto de estudio involucra la protección de derechos fundamentales⁸⁶, el juez puede continuar con el trámite previsto en la Ley 472, en el evento en que la vulneración afecte derechos o intereses colectivos. En efecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 23 de mayo de 2013, consideró:

[...]

*En efecto, si al argumento tantas veces señalado por la jurisprudencia del carácter principal de la acción popular para la protección de los derechos e intereses colectivos⁸⁷ se suma la falta de definición constitucional y legal de estos derechos y el carácter abierto y la indeterminación semántica de los enunciados que los consagran, **nada impide que un mismo evento pueda representar una afectación simultánea de derechos individuales fundamentales y de bienes jurídicos colectivos.** En virtud de esta situación no resulta descabellado imaginar hipótesis en las cuales una misma actuación de un particular o de la Administración pueda resultar atentatoria, por ejemplo, del derecho colectivo al goce de un ambiente sano (artículos 88 CP y 4 literal a) de la Ley 472 de 1998) y a los derechos fundamentales individuales a la intimidad (artículo 15 CP) o a la salud (artículo 49 CP) y a la vida (artículo 11 CP), como ocurre típicamente en los supuestos de ruido o emisiones contaminantes a la atmósfera o vertimientos al agua. En este mismo sentido también los eventos de afectación de la seguridad pública y prevención de desastres técnicamente previsibles (artículo 4 literal l) de 472 de 1998) pueden suponer hipótesis de afectación paralela del derecho a la vida o la integridad personal; así como eventuales afectaciones a los derechos de los consumidores o usuarios (artículo 4 literal n) idem) pueden sobreponerse a ámbitos protegidos por estos últimos derechos individuales fundamentales o por la libertad de empresa (artículo 333 CP).*

Esta circunstancia ha llevado a que esta Sala, en un pronunciamiento reciente, haya reconocido “la factibilidad de que unos mismos hechos puedan generar vulneración de derechos fundamentales y afectación, amenaza o vulneración de derechos colectivos; y en este sentido ha precisado que en ese evento procede examinarlos tanto por la vía de acción popular como de acción de tutela”⁸⁸.

En esta decisión, además de resolver la solicitud de protección, entre otros, del derecho colectivo a la seguridad y a la prevención de desastres técnicamente previsibles en un asunto que ya había sido objeto de amparo transitorio en sede de tutela por la amenaza que representaba para la vida del accionante la erosión y socavación progresiva de la orilla del Río Morales en la ciudad de Tulua, la Sala hizo un recuento de distintas providencias en las cuales se observa la concurrencia simultánea de derechos individuales fundamentales y derechos colectivos y el subsecuente paralelismo entre la protección por vía de tutela y de acción popular. Se hizo así referencia a como mediante sentencia de 17 de febrero de 2005⁸⁹ esta Sección decidió la acción popular interpuesta

⁸⁶ Ver entre otras: i) Consejo de Estado, Sección Primera. (4 de diciembre de 2014). Proceso radicado bajo el núm. 41001-23-33-000-2012-00051-01(AP)A. [CP Dr. Guillermo Vargas Ayala]; y ii) Consejo de Estado, Sección Primera. (16 de junio de 2016). Proceso radicado bajo el núm. 4147001-23-33-000-2016-00067-01(AC). [CP Dr. Guillermo Vargas Ayala]

⁸⁷ Véase al respecto, p. ej. de esta Sala de Decisión, la sentencia de 18 de mayo de 2011, Rad. No. 76001-23-31-000-2003-02886-01 (AP). C.P.: Elizabeth García González. O también la sentencia del 8 de junio de 2011 de la Sección Tercera de esta Corporación, Rad. No. 41001-23-31-000-2004-00540-01(AP). C. P.: Enrique Gil Botero.

⁸⁸ Sentencia de 28 de abril de 2011, Rad. No.: 76001-23-31-000-2004-02843-01(AP). CP: María Claudia Rojas Lasso

⁸⁹ Sentencia de 17 de febrero de 2005, Rad.: 25000-23-24-000-2001-00014-01. CP: Camilo Arciniegas Andrade.



para la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, con ocasión del derrame de petróleo en la Bahía de Tumaco; hechos que habían sido examinados por la Corte Constitucional, al decidir mediante sentencia T-574 de 1996⁹⁰ la acción de tutela interpuesta por los pescadores de Salahonda, por la afectación de su derecho fundamental a la “libertad de oficio”.

[...]

Así las cosas, para la Sala es claro que el hecho que una determinada actuación u omisión de la Administración o de un particular dé origen a una situación susceptible de amparo constitucional por vía de tutela, no excluye la configuración paralela de un supuesto reconducible al ámbito de los derechos colectivos que podrá ser objeto de valoración por el juez de acción popular. Será necesario, en ese caso, que el comportamiento enjuiciado incida efectivamente sobre los bienes jurídicos que protege este mecanismo procesal. El referido carácter principal de esta acción respecto de la defensa y garantía de los derechos e intereses colectivos disipa cualquier duda sobre su procedencia y pertinencia en esta clase de eventos [...]⁹¹ (Resaltado fuera de texto original).

123. Teniendo en cuenta la sentencia *supra*, si los hechos de la demanda involucran la afectación de derechos fundamentales, pero las pretensiones se dirigen a la protección de derechos e intereses colectivos, la acción popular es procedente.

124. Comoquiera que los fundamentos fácticos del caso *sub examine*, permitían inferir la presunta vulneración de varios derechos colectivos, la Sala considera razonable la decisión del Tribunal *a quo* de continuar con el trámite de la acción popular.

125. En este orden de ideas, sobre el asunto estudiado, el recurso de apelación no prospera.

Vulneración o amenaza del derecho colectivo a la realización de 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 – titularidad del predio denominado La Esperanza

126. El apoderado de la parte actora en el recurso de apelación adujo que “[...] *Es tan evidente, que el incoeder no ha adjudicado las tierras a al (sic) ministerio de defensa, sin embargo este apoyado en un título de icono (sic) hectáreas en falsa tradición, tramite los permisos ante corpoamazonia (sic) invadiendo tierras en posesión de mis poderdante (sic), eso es actuar de manera ilegal, para conseguir permisos de vertimiento y generando el daño ambiental que afirman los mandantes [...]*”⁹².

127. La Sala precisa que de conformidad con lo expuesto en el acápite precedente, denominado “Análisis en relación con el objeto de la acción popular”, este mecanismo de protección constitucional no tiene como objeto solucionar los conflictos relacionados con la titularidad de bienes inmuebles.

⁹⁰ Sentencia T-574 de 1996.

⁹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, C.P. Dr. Guillermo Vargas Ayala, sentencia proferida el 23 de mayo de 2013, núm. único de identificación el núm. 15001-23-31-000-2010-01166-01(AP).

⁹² Folios 994



128. Ahora bien, al interpretar el recurso de apelación, se concluye que la parte actora considera que el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana realizó la construcción de la base aérea en el Municipio de Leticia sin respetar las normas jurídicas, porque, en su criterio, esta obra se llevó a cabo en un predio que no es de su propiedad. Comoquiera que este argumento puede involucrar la vigencia del derecho e interés colectivo a la realización de 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, la Sala estudiará este aspecto.

129. Sobre este asunto, se encuentra en el expediente, lo siguiente:

i) De acuerdo con la escritura pública núm. 60 del 24 de julio de 1975, de la Notaría Única del Círculo de Leticia el señor Alfonso Galindo transfirió a título de venta al Fondo Rotatorio de la Armada Nacional *“[...] el derecho de dominio y posesión que éste tiene sobre un globo de terreno y mejoras localizada en este (sic), ubicado en la zona rural de Leticia (Comisaría Especial del Amazonas), consistente en **ciento (120) hectáreas de pasto natural y artificial dentro de un lote de terreno baldío situado al margen de la Carretera Leticia Tarapacá [...] que desde la fecha en que el FONDO ROTATORIO DE LA ARMADA NACIONAL, tome posesión del mismo, llevará el nombre de “LA ESPERANZA [...]”***⁹³ (Resaltado fuera de texto original).

ii) Mediante Resolución número 363 de 30 de diciembre de 2005, expedida por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo Rotatorio Armada Nacional, se resolvió lo siguiente:

*“[...] Transferir a título gratuito al **Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, cinco hectáreas (5 Ha) del globo de terreno denominado Finca “La Esperanza”** de propiedad del Fondo Rotatorio de la Armada Nacional [...]”*⁹⁴.

iii) Este acto de transferencia de dominio fue registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Leticia, en el folio núm. **400-456**⁹⁵.

iv) La Agencia Logística de las Fuerzas Militares⁹⁶, en la Resolución número 609 del 18 de agosto de 2006, consideró lo siguiente:

“[...]”

Que mediante resolución N° 363 del 30 de diciembre de 2005, se transfirió parcialmente y a título gratuito 5 hectáreas de las 120 que conforman el predio de mayor extensión denominado Finca La Esperanza, registrada al folio de matrícula N° 400-6584, al Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana.

Que una vez hecha la entrega el inmueble queda con 115 hectáreas las cuales se hace necesario transferir de acuerdo a la solicitud efectuada por la Fuerza Aérea.

*[...]”*⁹⁷

⁹³ Folios 211 a 212

⁹⁴ Folio 206

⁹⁵ Folio 221

⁹⁶ Mediante el Decreto 4746 de 30 de diciembre de 2005, se fusionaron los establecimientos públicos Fondo Rotatorio de la Armada Nacional y Fondo Rotatorio de la Fuerza Aérea Colombiana, en el Fondo Rotatorio del Ejército Nacional. A partir de la entrada en vigencia de ese decreto el Fondo Rotatorio del Ejército Nacional se denomina Agencia Logística de las Fuerzas Militares.

⁹⁷ Folio 1102 vto.



v) Teniendo en cuenta lo anterior, la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, en la resolución *supra*, resolvió:

“[...] Transferir a título gratuito por las consideraciones que se detallan en la parte motiva de esta resolución al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, el bien inmueble, junto con sus construcciones, mejoras y anexidades descritos a continuación y que está ubicado en la ciudad de Leticia, y cuya titularidad y registro se encuentra en cabeza del Fondo Rotatorio de la Armada Nacional.

El bien inmueble se describe así:

*FINCA LA ESPERANZA: Se trata de un globo de terreno con una cabida de 115 H junto con sus anexidades e instalaciones, ubicado en la ciudad de Leticia departamento del Amazonas de Propiedad del antiguo Fondo Rotatorio de la Armada Nacional hoy Agencia Logística de las Fuerzas Militares [...]*⁹⁸.

vi) Este acto de transferencia de dominio fue registrado en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos del Municipio de Leticia, en el folio núm. **400-456**⁹⁹. En este documento se precisó que el número de catastro del bien inmueble es **01-00-00153-0022-000**.

vii) En el folio de matrícula inmobiliaria núm. 400-456, se precisó que *“[...] CON BASE EN LA PRESENTE SE ABRIERON LAS SIGUIENTES MATRÍCULAS 2-> 400-6584 CARRETERA LETICIA TARAPACA [...]*¹⁰⁰.

130. De acuerdo con las pruebas enumeradas, el Ministerio de Defensa-Fuerza Aérea Colombiana, adquirió a título gratuito el predio La Esperanza a través de las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 de 18 de agosto de 2006, expedidas por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo Rotatorio Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, respectivamente. Estos actos administrativos **se presumen legales**, por lo tanto constituyen plena prueba de la transferencia.

131. Ahora bien, el *“[...] día 25 de octubre del año 2007, el Director de asuntos legales del Ministerio de Defensa Nacional, presentó ante las Oficinas del INCODER, solicitud de adjudicación de un terreno baldío denominado “La Esperanza”, ubicado en la zona rural, costado nororiental del aeropuerto internacional “Alfredo Vásquez Covo” del municipio de Leticia, Amazonas, para construir una base de lanzamiento aéreo, con el fin de garantizar el despliegue de las misiones ofensivas y defensivas en forma permanente en el sector y fortalecer las medidas de cooperación con Brasil y Perú en términos de interdicción aérea dada la marcada tendencia de emplear pistas fuera de nuestro territorio, pero cerca de la frontera para transportar sustancias psicotrópicas a los mercados internacionales [...]*¹⁰¹.

132. Con fundamento en esta solicitud, la Subgerencia de Tierras Rurales del Instituto Colombiano de Desarrollo Rural –INCODER-, dispuso aceptar la solicitud de adjudicación del predio La Esperanza de setenta y dos (72) hectáreas¹⁰². Una vez adelantado el trámite administrativo, el Director Ejecutivo de la Unidad de Nacional de Tierras Rurales –UNAT- resolvió *“[...] Adjudicar a favor del Ministerio de Defensa Nacional –Fuerza Aérea Colombiana, el terreno baldío denominado*

⁹⁸ Folio 1102 a 1103

⁹⁹ Disco Compacto visible a folio 1344. CARPETA 3/CDP05 FEBRERO 2019/Pág. 10-11

¹⁰⁰ Ibidem

¹⁰¹ Folio 810

¹⁰² Disco Compacto visible a folio 1344



“La Esperanza”, ubicado en el municipio de Leticia, Amazonas, con un área de 94 (AS) 5670 M2 [...]”¹⁰³.

133. Sin embargo, mediante Resolución núm. 2119 de 19 de octubre de 2009, el Subgerente de Tierras Rurales resolvió reponer la adjudicación *supra*, entre otros motivos, porque consideró necesario determinar si el bien inmueble La Esperanza estaba reservado para un aeropuerto, en virtud del Decreto 245 de 3 de febrero de 1945:

“[...] en cuanto a que el terreno pretendido en adjudicación hace parte, parcialmente, de uno de mayor extensión que fue reservado por el Gobierno Nacional mediante Decreto 245 de 3 de febrero de 1945, para el establecimiento de un aeropuerto destinado al servicio de aviones de ruedas, en inmediaciones de la ciudad de la (sic) Leticia y declarado bien fiscal del Estado con la Resolución N° 105 del 20 de febrero de 1945, por parte del Ministerio de la Economía Nacional, será necesario corroborar entonces, en el terreno, con el apoyo de un Topógrafo de la entidad, la veracidad de esta situación [...]”¹⁰⁴

134. La entidad encargada de determinar la naturaleza de ese bien inmueble, a la fecha, no ha realizado ningún trámite administrativo. En efecto, la Agencia Nacional de Tierras, el 12 de marzo de 2019, le informó a esta Corporación lo siguiente:

“[...] En la actualidad, de acuerdo a la revisión que se hizo sobre el expediente, no se ha dado inicio a ninguna actuación administrativa tendiente a rehacer el procedimiento ni tampoco a realizar diligencia de inspección ocular conforme lo dispone las normas que regulan la materia. En este entender, es importante, identificar la naturaleza del bien, toda vez que de acuerdo a los documentos que reposan en el expediente se podría tratar originalmente de un bien fiscal, sin embargo, no es claro tampoco las razones del porqué de la solicitud de adjudicación de baldíos que hace el Ministerio de Defensa a la Agencia Nacional de Tierras [...]”¹⁰⁵.

135. La Sala no encuentra que los interrogantes sobre la naturaleza del predio La Esperanza que plantea el trámite administrativo de la adjudicación, vulneren o amenacen el derecho colectivo a la realización de 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, porque, de acuerdo con los conceptos técnicos expedidos por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Orinoquía –CORPORINOQUIA-, el proyecto de construcción de la base aérea se realizó dentro de las ciento veinte (120) hectáreas que le fueron transferidas al Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana. En efecto, sobre el particular en el expediente se encuentra lo siguiente:

i) En el concepto técnico de 3 de diciembre de 2009, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- sostuvo que *“[...] El área donde se desarrollará el proyecto “Diseño y Construcción de la base aérea Leticia - Amazonas” se encuentra ubicado en un Lote del fondo rotatorio de la Armada, entidad que cedió a la fuerza aérea Colombiana FAC, el terreno cuenta con un aérea de 110 hectáreas. El predio está ubicado en la zona norte del perímetro urbano del municipio de Leticia, con acceso desde la vía denominada los kilómetros (Antigua Vía Leticia – Tarapacá) con cercanía al aeropuerto Vásquez – Cobo, la estación VOR, el centro de instrucción brigada de selva de la Universidad Nacional Sede Leticia y la Planta Terpel [...]. De acuerdo con el*

¹⁰³ Folio 817.

¹⁰⁴ Folio 855

¹⁰⁵ Folio 1343



análisis Cartográfico en cuanto a la cobertura y uso del área de interés se tiene un área aproximada de 120 hectáreas [...]”¹⁰⁶.

ii) Teniendo en cuenta lo anterior, la autoridad ambiental mediante Resolución núm. 1104 de 15 de octubre de 2010, autorizó un aprovechamiento forestal, en el ámbito de la construcción de la base aérea¹⁰⁷.

iii) Mediante Resolución núm. D.T.A. 0024 de 7 de mayo de 2010, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, otorgó concesión de aguas subterráneas de uso comercial, como provisional de obra, a favor del Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, en el ámbito del proyecto de la base aérea “[...] *para los pozo (sic) profundo y exploración de aguas subterráneas en el sitio donde se realizó el sondeo N° 1, 2, 3, 4 y 5, ubicado en el predio de kilómetro 2 + 500 metros de la antigua carretera Leticia – Tarapacá, en la jurisdicción del municipio de Leticia, Departamento del Amazonas, referenciada con matrícula inmobiliaria Nro. 400-456 y cédula catastral N° 01-00-00-00153-0022-00 [...]”¹⁰⁸ (Resaltado fuera de texto original).*

iv) Mediante Resolución núm. D.T.A. 0223 de 14 de octubre de 2009, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA- se resolvió “[...] *Otorgar permiso a favor del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FUERZA AÉREA COLOMBIANA [...], para la prospección de pozo profundo y exploración de aguas subterráneas en el sitio donde se realizó el sondeo N° 1, 2, 3 Y 4, ubicado en el predio de kilómetro 2 + 500 metros de la antigua carretera Leticia – Tarapacá, en la jurisdicción del municipio de Leticia, Departamento del Amazonas, referenciada con matrícula inmobiliaria Nro. 400-456 y cédula catastral N° 01-00-00-00153-002-000 [...]”¹⁰⁹ (Resaltado fuera de texto original). Lo anterior, en el ámbito de construcción de la base aérea.*

v) Mediante Resolución núm. 0224 de 14 de octubre de 2009, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- resolvió otorgar “[...] *un Permiso de vertimientos líquidos de origen doméstico a la Quebrada Urumutu, con tratamiento previo a la descarga, en una cantidad de 0.52 Litros / segundo, a favor del MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL – FUERZA AÉREA COLOMBIANA [...], en las actividades que se desarrollarán en la Base Aérea de Leticia – Amazonas, ubicada en el predio del Kilómetro 2+500 metros de la antigua carretera Leticia – Tarapacá, en la jurisdicción del municipio de Leticia, Departamento del Amazonas, identificada con matrícula inmobiliaria Nro. 400-456, cédula catastral N° 01-00-00-00153-0022-00 [...]”¹¹⁰ (Resaltado fuera de texto original).*

136. De acuerdo con lo anterior, los permisos y autorizaciones que expidió la autoridad ambiental a favor del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, en desarrollo del proyecto de construcción de la base aérea, **estaban relacionadas de forma directa con el bien inmueble La Esperanza, identificado con el número de matrícula inmobiliaria 400-456 de la Oficina de Registros Públicos de Leticia, el cual fue transferido, a título gratuito, a esa entidad según las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 del 18 de agosto de 2006, expedidas por el Fondo Rotatorio de la Armada**

¹⁰⁶ Folios 791 y 792 vto.

¹⁰⁷ Folios 827 a 832

¹⁰⁸ Folio 870

¹⁰⁹ Folio 916

¹¹⁰ Folio 939



Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, respectivamente. Es decir, que no encuentran asidero jurídico los argumentos del recurso de apelación según los cuales el Ministerio de Defensa, actuó de manera ilegal porque tramitó los permisos ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- “*invadiendo tierras*”.

137. En estas condiciones, la Sala no encuentra vulnerado el derecho colectivo 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.

Vulneración o amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias

138. En primer lugar, la Sala encuentra que el 6 de noviembre de 2008, fue presentada una denuncia ambiental ante la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- en los siguientes términos:

[...]

4. IDENTIFICACIÓN DEL MOTIVO DE LA DENUNCIA.

Describir comentarios que se consideren pertinentes.

Tala indiscriminada de árboles de diferentes especies maderables, arbustos, bosque primario y secundario. Un área aproximadamente de 6 Ha.

[...]

5. OBSERVACIONES

Describir los comentarios que se consideren pertinentes.

La tala se realizó aproximadamente unos 5 meses, según la denunciante y hasta el momento ninguna entidad a (sic) procedido con este problema ecológico de tala indiscriminada acá mencionada.

[...]”¹¹¹ (Resaltado del texto original).

139. Como consecuencia, la autoridad ambiental realizó una vista a la finca La Esperanza ubicada en el kilómetro 3 vía Leticia - Tarapacá, durante la cual encontró “[...] un área talada de aproximadamente 5 hectáreas de Bosque Natural con especies de mediano valor económico y donde predominan especies de bosques secundario en regeneración como Yarumo, especies de bajo valor, como Cumala, Lechero, Lacre, Castaño, Mata mata, entre otras pero que conforman un bosque bien estratificado con alturas de árboles entre 12 y 17 metros de altura, la mayoría de especies de árboles de mediano crecimiento con alturas entre 10 y 12 metros fueron talados [...]”¹¹².

140. Con fundamento en lo anterior, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, mediante el auto núm. DTA 0213 de 11 de noviembre de 2008, ordenó la apertura de una investigación formal en contra del Comandante de la Fuerza Aérea con jurisdicción en Leticia¹¹³.

¹¹¹ Folio 765 Cuaderno 3

¹¹² Folio 766. Cuaderno 3

¹¹³ Folio 768 Ibidem



141. Adelantado el proceso administrativo, la autoridad ambiental, mediante Resolución núm. DTA 0258 de 10 de diciembre de 2009, resolvió lo siguiente:

[...]

ARTÍCULO PRIMERO: *Imponer sanción consistente en amonestación escrita a la NACIÓN MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, FUERZA AÉREA con jurisdicción en Leticia, por infracción a lo dispuesto en el Capítulo IV del Decreto 1791 de 1996, de acuerdo con la parte motiva del presente Auto.*

ARTÍCULO SEGUNDO: *Establecer a título de compensación ambiental, la reforestación de cuatrocientos (400) árboles por hectárea talada, para un total de dos mil (2000) árboles de especies maderables en el área de la quebrada Urumutu y velar por su conservación y crecimiento en un término de doce (12) meses.*

Parágrafo: *De esta medida se deberá informar a la Corporación en el momento de la reforestación, la cual deberá efectuarse en un término de dos meses calendario y dar traslado de un informe trimestral en el que se dé cuenta de las medidas de conservación dispuestas en el artículo anterior.*

Parágrafo: *En caso omiso a ésta disposición dará lugar a multas diarias sucesivas equivalentes a dos salarios mínimos legales diarios vigentes, hasta comprobarse lo resuelto*

[...]”¹¹⁴ (Resaltado del texto original).

142. El numeral primero de esta decisión, fue modificado como consecuencia del recurso de reposición interpuesto contra la misma, el cual quedó así:

[...] **ARTÍCULO PRIMERO:** *Imponer como **Medida de carácter preventivo** Amonestación escrita a la Nación – Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea de Colombia por infracción a lo dispuesto en el capítulo IV del Decreto 1791 de 1996 [...]*¹¹⁵.

143. Sobre el cumplimiento de este acto administrativo, el Comandante de la Fuerza Aérea Colombiana, mediante oficio radicado en la Secretaría de esta Corporación el 19 de febrero de 2019, precisó lo siguiente:

[...] *teniendo conocimiento de la existencia del contenido de la **Resolución DTA N° 0258 expedida el 10 de diciembre de 2009** a través de la cual se impuso una sanción, el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana – Grupo Aéreo del Amazonas, adelantó un plan de trabajo para dar cumplimiento a lo ordenado por la entidad regional ambiental.*

Esta actividad de reforestación fue llevada a feliz término con la siembra de 2000 especies arbóreas maderables, actividad que se documentó en el “Informe Técnico de Reforestación Quebrada Urumutú”, presentado por el Grupo Aéreo del Amazonas ante la unidad ambiental regional, como soporte al cumplimiento de la responsabilidad de compensación ambiental en el amazonas – cuenca de la quebrada Urumutú.

*Dicho informe fue presentado a CORPOAMAZONIA con oficio N° 043 MDN-CGFM-FAC-COFAC-JEMFA-GAAMA-ESALO-ESMED de fecha 10 de febrero de 2012, cumpliendo así cabalmente con el plan de manejo ambiental como consecuencia de una compensación ecológica [...]*¹¹⁶ (Resaltado del texto original).

¹¹⁴ Folio 776 Ibidem

¹¹⁵ Folio 781 Ibidem

¹¹⁶ Folio 1122 a 1122 vto.



144. Sobre el particular, mediante oficio núm. DTA-0193 de 22 de febrero de 2019, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía – CORPOAMAZONIA-indicó:

“[...] Que el 02 de abril del 2016 se realizó visita técnica con el fin de verificar el cumplimiento de la medida sancionatoria impuesta a la Fuerza Aérea mediante Resolución N° 0258 del 10 de diciembre del 2009. La visita fue realizada por el ingeniero forestal HUGO CARVAJAL TRIANA y el Tecnólogo Forestal FÉLIX MONGE; contratistas de la dirección Territorial Amazonas de CORPOAMAZONIA (Anexo 10 folios), donde se evidenció lo siguiente:

Esta visita fue atendida por el Técnico Tercero Milton Pérez y la Teniente Zulma Rivera ambientales del Grupo Aéreo del Amazonas (GAAMA) de la Fuerza Aérea Colombiana (FAC) en el cual se evidenció el 60% del total de la medida compensatoria ya que fue realizada en el año 2012 y a la fecha se tiene un gran porcentaje de mortalidad debido a las condiciones medioambientales del sitio.

Por otra parte se tiene la existencia de individuos de la especie Guayacán Amarillo (Tabebuia chrysantha) con 400 individuos de una altura promedio de 4 mt, Castaño (Caryocar glabrum) con 45 individuos y alturas promedio de 4 mt, Palma Bacaba (Oneocarpus bacaba) con 200 individuos de altura promedio de 4.5 mt, Guamo (Inga edulis) con 20 individuos y alturas promedio de 4 mt, Árbol del Pan (Artocarpus sp) con 15 individuos y alturas promedio de 4.5 mt, Asai (Euterpe precatoria) con 100 individuos de alturas promedio de 5 mt, Pomarroso (Syzygium malaccense) con 20 individuos con altura promedio de 3 mt. Además de 100 individuos de Arazá (Eugenia stipitata) con alturas promedio de 1.80 mt, Mango (Manguijera indica) con 100 individuos de alturas promedio de 4.0 metros, Canyarana (Spondias sp.) 80 individuos con alturas promedio de 4 mt, Copoazú (Theobroma grandiflorum) con 50 individuos de alturas promedio de 2 mt, Zapote (Sterculia sp) con 20 individuos de alturas promedio de 1 metro y Limón Mandarina (Citrus Sp.) con 50 individuos de alturas promedio de 3 metros. Estos se dispusieron en forma lineal abarcando 2 km y sembrados cada 3 metros a lado y lado de las vías de la base del grupo aéreo del Amazonas de la Fuerza Aérea Colombia abarcando un Área de aproximadamente 4 hectáreas.

El restante de los individuos entre los cuales se destacan las especies Caimitillo (Pouteria cuspidata), Matamata (Eschweilera subglandulosa), Cúmala (Iryanthera ulei) presentaron mortalidades del 100% debido a que la ecología de esas especies no las hace aptas para ser sembradas en campo abierto, por lo cual su porcentaje de mortalidad fue alto debido a la falta de manejo Silvicultural.

Finalmente, se indica que actualmente según el último concepto técnico de la DTA, este fue trasladado a la oficina jurídica, para que se tomaran las medidas necesarias que permitieran que la Fuerza Aérea Colombia, dieron cumplimiento al 100% de la obligación establecida en el numeral 2 de la Resolución N° 0258 del 10 de Diciembre del 2009. [...]”¹¹⁷ (Resaltado fuera de texto original)

145. En el concepto técnico de fecha 3 de mayo de 2016, elaborado por la autoridad ambiental, al que alude el oficio *supra*, se expresó lo siguiente:

“[...] Que una vez valorada la medida compensatoria ambiental corroborada mediante visita técnica efectuada el 02 de abril de 2016, donde se evidenció la supervivencia del 60% de la medida compensatoria con las especies Guayacán Amarillo (Tabebuia chrysantha), Castaño (Caryocar glabrum), Palma Bacaba (Oneocarpus vacaba), Guamo (Inga edulis, Árbol de Pan (Artocarpus sp), Assai (Euterpe precatoria), Pomarroso (Syzygium malaccense), Arazá (Eugenia stipitata), Mango (Manguijera indica), Canyarana (Spondias sp.), Copoazú (Theobroma grandiflorum), Zapote (Sterculia sp) con 20 individuos de alturas promedio de 1 metro y Limón Mandarina (Citrus Sp.), sembrados de

¹¹⁷ Folio 1322 vto. a 1323



forma lineal abarcando 2km sembrados cada tres metros entre individuos a lado y lado de las vías con un área de siembra de aproximadamente 4 hectárea. Así mismo se tiene el 40% en la compensación se destacan las especies de Caimitillo (*Pouteria cuspidata*), Matamata (*Eschweilera subglandulosa*), Cúmula (*Iryanthera ulei*) **presentaron mortalidades del 100% debido a que la ecología de estas especies no las hace aptas para ser sembradas en campo abierto.**

De acuerdo a lo anterior, se tiene que lo verificado en campo concuerda con el informe técnico de compensación forestal presentado por el Grupo Aéreo del Amazonas el 10 de febrero de 2012 en cumplimiento de la medida compensatoria impuesta a la Fuerza Aérea Mediante Resolución N° 0258 del 10 de diciembre de 2009 [...]”¹¹⁸ (Resaltado fuera de texto original).

146. Así las cosas, en criterio de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea, cumplió con la compensación ambiental. Sin embargo, no garantizó la supervivencia del cien por ciento (100%) de los árboles sembrados; no desconoce la Sala que ello ocurrió al cabo de aproximadamente cinco (5) años, pero precisamente la orden contenida en el artículo segundo de la Resolución DTA. Núm. 0258 de 2009, consistente en velar por la conservación y crecimiento de las especies que se plantaran, por el término de doce (12) meses, estaba dirigida a equilibrar los perjuicios ambientales ocasionados con la tala, restaurar el medio ambiente afectado y lograr su recuperación sustancial, lo cual, de forma razonable, no se lograba únicamente sembrando, sino además, era necesario realizar esfuerzos para garantizar su supervivencia, máxime cuando se afectó un bosque bien estratificado con árboles con alturas aproximadas entre diez (10) y doce (12) metros¹¹⁹.

147. Si bien, no se cuenta con elementos que le permita a la Sala determinar la proporcionalidad de la medida de compensación con el daño ambiental, en tanto no se tiene conocimiento de la cantidad de árboles que fueron talados y el impacto de esta actividad, la autoridad ambiental, consideró que sembrar cuatrocientos (400) árboles por hectárea talada sería adecuado para reestablecer el equilibrio.

148. A pesar que el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana incurrió en una conducta que genera perjuicios ambientales, no adoptó las medidas necesarias para garantizar su reparación de forma adecuada, de acuerdo con los criterios establecidos por la autoridad ambiental, en tanto de las especies que sembró, **tan solo sobrevivieron el sesenta por ciento (60%).**

149. Según el oficio núm. DTA-0193 de 22 de febrero de 2019 de la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, **el alto porcentaje de mortalidad de los árboles sembrados obedeció a que las características de algunas especies no eran aptas para ser sembradas en campo abierto y a las condiciones del medio ambiente:**

*“[...] El restante de los individuos entre los cuales se destacan las especies Caimitillo (*Pouteria cuaspidata*, Matamata (*Eschweilera subglandulosa*), Cúmula (*Iryanthera ulei*) presentaron mortalidades del 100% debido a que la ecología de esas especies no las hace aptas para ser sembradas en campo abierto, por lo cual su porcentaje de mortalidad fue alto debido a la falta de manejo Silvicultural [...]”¹²⁰.*

¹¹⁸ Disco Compacto visible a folio 1344. Archivo CT-DTA-134-2016.

¹¹⁹ Folio 776

¹²⁰ Folio 1323



150. Precisamente, en el concepto técnico de fecha 3 de mayo de 2016, elaborado por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, citado en el numeral 145 de este acápite, se llegó a la conclusión que la ecología de las especies no eran aptas para ser sembradas en campo abierto.

151. Lo anterior, permite inferir que tal hecho no corresponde a una circunstancia de fuerza mayor o caso fortuito, toda vez que el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana **fue omisivo al escoger las especies de los árboles que sembraría.**

152. En el expediente, no obra prueba que le indique a la Sala que el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, adoptara alguna medida para reemplazar las especies de árboles que fueron sembrados y que no sobrevivieron.

153. Si bien, la Sala no cuenta con elementos que le permitan determinar si la supervivencia del sesenta por ciento (60%) de las especies sembradas compensan los perjuicios causados con la tala de árboles, ante la duda sobre los posibles daños que una actividad pudo causar al medio ambiente, se le debe dar prioridad a su protección, teniendo en cuenta que, de conformidad con los principios en materia ambiental, resulta una necesidad preservar los recursos naturales para las generaciones futuras.

154. La Sala recuerda que la tala de árboles es una de las principales causas de deforestación¹²¹ y, por lo tanto, requiere la adopción y ejecución de las medidas necesarias para recuperar el medio ambiente; en efecto, su protección debe formar parte de cualquier proyecto que adelanten el Estado o los particulares y no puede considerarse de forma aislada¹²².

155. Teniendo en cuenta lo expuesto, se protegerá el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias.

156. Así las cosas, en este aspecto, se revocará, la sentencia proferida, en primera instancia. Para la protección del derecho e interés colectivo vulnerado, la Sala ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, mediante acto administrativo, como autoridad ambiental, adopte las medidas de compensación ambiental a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, respecto de las especies que no sobrevivieron y que fueron sembradas en el ámbito de la Resolución núm. DTA 0258 de 10 de diciembre de 2009. En el acto administrativo, la autoridad ambiental establecerá el término de cumplimiento de las medidas de compensación ambiental.

157. Además, se exhortará al Ministerio de Defensa –Fuerza Aérea para que la protección del medio ambiente constituya parte integrante de los proyectos que desarrolle en el ámbito de sus competencias.

158. Ahora bien, el análisis de vulneración del derecho colectivo a un goce del medio ambiente sano se realiza en relación con la **obligación contenida en el artículo segundo de la Resolución núm. DTA 0258 de 2019**, expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –

¹²¹ Organización de Naciones Unidas para la Alimentación –FAO-. <http://www.fao.org/3/y1237s/y1237s02.htm>

¹²² Principio 4 de la declaración de Río sobre el Medioambiente y el Desarrollo



CORPOAMAZONIA-, según la cual el Ministerio Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana debía realizar una “[...] reforestación de cuatrocientos (400) árboles por hectárea talada, para un total de dos mil (2000) árboles de especies maderables en el área de la quebrada Urumutu y velar por su conservación y crecimiento en el término de doce (12) meses [...]”¹²³.

159. La anterior precisión es necesaria porque la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, mediante Resolución núm. 1104 de 15 de octubre 2010, autorizó al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana para que llevara a cabo un aprovechamiento forestal único en un área de cinco (5) hectáreas en el predio La Esperanza en el Municipio de Leticia, en virtud de la cual le impuso a esa entidad, la siguiente medida de compensación:

“[...] Teniendo en cuenta que el número de árboles a talar es de 2142 individuos con diámetro mayor a 10 cm de DAP de especies nativas en las áreas de construcción de la Base Aérea de Leticia, se deberá realizar la reposición de la vegetación en una proporción de 1 a 2, es decir reforestar con 4.284 árboles en plantaciones protectoras – productoras. Dicha reforestación se establecerá en márgenes de la Quebrada Yahuaraca y el plazo para la ejecución será el mismo de la vigencia de la resolución [...]”¹²⁴.

160. Esta autorización se expidió en virtud del proyecto “*Diseño y Construcción de la base aérea Leticia - Amazonas*”. Sin embargo, el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea, llevó a cabo un aprovechamiento forestal de trescientos tres metros cúbicos (303 m³) de madera, equivalente a cincuenta y un (51) árboles, por fuera del área autorizada. En relación con la verificación del cumplimiento de la Resolución núm. 1104 de 2010, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- expuso lo siguiente:

*“[...] Dentro del área (sic) cinco (5) hectáreas otorgada no se evidenció Aprovechamiento forestal único, **sin embargo al aprovecharse fuera de la misma en un área de (3290 m²) (sic) generando un aprovechamiento de (303 m³) de madera en bruto equivalente a (51) árboles, el usuario como medida compensatoria sembró 84 árboles aproximadamente por árbol talado para un total de 4300 árboles en un área de influencia de la microcuenca Yahuaraca.***

[...]

De acuerdo a la verificación de la reforestación se evidencia la supervivencia del 90%, teniendo en cuenta que se realizaron resiembra de acuerdo a lo manifestado por la FAC [...]”¹²⁵ (Resaltado fuera de texto original)

161. En efecto, el 2 de agosto de 2011 el Comandante de la Escuadrilla del Medio Ambiente GAAMA, en el ámbito de la Resolución núm. 1104 de 2010, informó i) que solicitó un concepto técnico al Instituto Amazónico de Investigaciones Científicas sobre las especies que podían ser sembradas de acuerdo con las características del medio ambiente del Amazonas; ii) que ha sembrado setecientos (700) árboles; y iii) que solicitaría a la autoridad ambiental la autorización para sembrar dos mil (2000) árboles¹²⁶.

¹²³ Folio 776. Cuaderno 3

¹²⁴ Folio 1140

¹²⁵ Folio 1174

¹²⁶ Folio 843 a 844. Cuaderno 3



162. Teniendo en cuenta lo anterior y el cumplimiento de las obligaciones de reforestación impuestas al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- no sancionó a esa entidad y expidió la Resolución núm. 1028 de 22 de agosto de 2014, mediante la cual ordenó el cierre de la autorización del aprovechamiento forestal único otorgado mediante la Resolución 1104 de 15 de octubre de 2010¹²⁷.

163. La reforestación realizada en esta oportunidad por el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, tuvo origen en la tala de árboles ocurrida después de la autorización de aprovechamiento forestal del 2010. Sin embargo, **el daño ambiental que se hubiera podido causar en esa oportunidad (2010) ha sido compensado**, teniendo en cuenta que se sembraron ochenta y cuatro (84) árboles por árbol talado, de los cuales sobrevivieron el noventa por ciento (90%).

164. La Sala tampoco encuentra **que por los hechos ocurridos en el año 2010 y siguientes**, el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana vulnerara algún derecho o interés colectivo relacionado con el medio ambiente. Se insiste que si bien, en el año 2010 realizó un aprovechamiento forestal sin autorización, esa entidad adoptó las medidas necesarias para compensar el daño ambiental; contrario a lo sucedido con la tala que hizo en el año 2008, respecto de la cual no adoptó, de forma efectiva, las medidas necesarias para restablecer el equilibrio.

165. Asimismo, la Sala destaca que mediante oficio núm. DTA – 1549 de 1.º de noviembre 2013, la Corporación del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- informó que otorgó, mediante Resolución núm. 462 de 23 de mayo de 2013, al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea una autorización de aprovechamiento forestal de árboles aislados con un volumen de treinta punto veintidós metros cúbicos (30,22 m³) en los predios Villa Claudia y La Esperanza, ubicados en el Municipio de Leticia¹²⁸.

166. Lo anterior “[...] tiene como objeto el trazo de cerco de seguridad que consta de aproximadamente 4 kilómetros de longitud, a fin de contrarrestar la entrada de civiles sin autorización a la base militar, facilitar la inspección ocular de los militares de la base militar e intensificar el pie de seguridad del GAAMA [...]”¹²⁹.

167. Por una parte, sobre este aprovechamiento forestal, no obra en el expediente que las entidades demandadas hayan amenazado o violado algún derecho colectivo¹³⁰ y, por la otra, según el concepto técnico de la autoridad ambiental, la construcción del cerco de seguridad no genera un impacto ambiental que afecte humedales o la quebrada Urumutu¹³¹.

168. En segundo lugar, la Sala destaca que el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, para la construcción de la base aérea en el Municipio de Leticia, obtuvo un permiso de vertimientos líquidos de origen domésticos,

¹²⁷ Folios 1168 a 1176

¹²⁸ Folio 1425. Cuaderno 4

¹²⁹ Ibidem

¹³⁰ Una vez verificado el cumplimiento de las obligaciones a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, mediante la Resolución núm. 0278 de 14 de marzo de 2014, la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-, ordenó el cierre de la autorización de aprovechamiento forestal otorgado mediante Resolución núm. 0462 de 23 de mayo de 2013 (fl. 117 a 118 Anexo 2)

¹³¹ Ibidem



mediante Resolución núm. 0224 del 14 de octubre de 2009 expedida por la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía¹³² y una concesión de aguas subterráneas para el abastecimiento del predio La Esperanza en el Municipio de Leticia, otorgada mediante Resolución DTA núm. 0024 de 7 de mayo de 2010.

169. Respecto del referido permiso de vertimientos líquidos y la concesión de aguas, no obra prueba en el expediente que permita inferir la vulneración o amenaza al derecho colectivo al goce de un medio ambiente sano. En efecto, la autoridad ambiental, mediante la Resolución núm. DTA 0043 de 17 de mayo de 2012, ordenó el cierre de la concesión de aguas subterráneas luego de verificar el **cumplimiento de las obligaciones** a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea para la protección del medio ambiente¹³³; asimismo, en el concepto técnico de visita de seguimiento al permiso de vertimientos líquidos, de 2 de julio de 2014, se verificó que la entidad **cumple con las obligaciones impuestas para evitar la contaminación de la quebrada Urumutu**¹³⁴.

170. Precisamente, en el acta de la visita realizada por la Defensoría del Pueblo al predio objeto de la acción popular, el 3 de junio de 2019, se dejó constancia que “[...] Durante el recorrido no se encontró evidencia de contaminación de aguas o daños al medio ambiente diferentes a las talas de bosque realizadas para limpiar el área en la cual se construyó el cerramiento [...]”¹³⁵.

171. En tercer lugar, el apoderado judicial de la parte actora sostiene que son pruebas del daño ambiental las fotografías aportadas en la demanda en las que se observa un predio que fue objeto de un incendio.

172. En relación con lo anterior, resulta necesario precisar que las fotografías aportadas en la demanda pueden ser valoradas en conjunto con otros medios de convicción, toda vez que las mismas concuerdan con lo precisado en el acta de inspección ocular llevada a cabo por la Inspección de Policía Urbana el 2 de marzo de 2010, en el bien inmueble denominado La Esperanza, según la cual “[...] en el predio que ocupan los señores MARCELO ALEJANDO [ilegible] OCAMPO y MAURICIO VALLEJO OCAMPO que al parecer pertenecen a la fuerza aérea colombiana se observa una tala de árboles, lo mismo que una quema al parecer se presume reciente [...]”¹³⁶.

173. Precisamente, en las fotografías se observa un bosque natural y una parte de este, quemado.

174. Los incendios en espacios abiertos generan pérdida de la vegetación, de animales que vivían en el lugar, pueden afectar el suelo y las fuentes hídricas, así como contaminar el aire.

175. Si bien, en el caso *sub examine* no se aportaron pruebas sobre las alteraciones que generó la quema de un terreno en el predio La Esperanza o su impacto ecológico y han transcurrido aproximadamente nueve (9) años, la Sala considera necesario adoptar medidas que permitan una recuperación adecuada del medio ambiente y prevenir futuros deterioros.

¹³² Folios 707 a 710 del Cuaderno 2

¹³³ Folios 1485 a 1491. Cuaderno 4

¹³⁴ Folios 1502 a 1511. Ibidem

¹³⁵ Folio 24. Anexo 2

¹³⁶ Folio 511 a 512



176. En consecuencia, se ordenará al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelante los estudios necesarios para determinar si el incendio ocurrido en el año 2010, generó consecuencias adversas al medio ambiente y, en caso positivo, esa entidad deberá adoptar, en el término máximo de tres (3) meses, todas las medidas necesarias para su compensación. Sobre los resultados de los estudios, la entidad rendirá un informe ante el Tribunal *a quo*.

177. En este estado del estudio, es pertinente reiterar que la anterior orden queda a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, comoquiera que no se identificó al autor de estos hechos y que mediante las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 de 18 de agosto de 2006, expedidas por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo Rotatorio Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares se transfirió el predio La Esperanza, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 400-456, al Ministerio de Defensa Fuerza Aérea Colombiana.

178. Ahora bien, la vulneración al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, en los términos hasta aquí expuestos, no permite la adopción de medidas **para reubicar a las familias¹³⁷ o indemnizarlas**, comoquiera que los hechos que originaron la afectación a ese derecho e interés colectivo se relacionan con que esa entidad no compensó, de forma adecuada, la tala de árboles realizada en el 2008, de acuerdo con la Resolución núm. DTA 258 de 2009 y se constató que un área del bien inmueble La Esperanza, resultó afectada con un incendio.

179. De acuerdo con las fotografías visibles a folios 49 a 57, el área afectada con el incendio fue un bosque natural; en efecto, el daño que se probó, **recae sobre el ambiente, cuya titularidad se encuentra en la colectividad y no en viviendas de particulares**.

180. En este estado de las cosas, es necesario destacar que cuando se causa un daño al medio ambiente o a los recursos naturales, se debe propender por la reparación *in natura* para contribuir con el propósito de prevenir y controlar su deterioro definitivo. La Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado, en sentencia proferida el 30 de enero de 2013, consideró lo siguiente:

“[...] Como lo refiere destacada doctrina¹³⁸, la denominada reparación in natura constituye una de las manifestaciones más relevantes de la indemnización de los daños producidos en el ámbito forestal, puesto que frente a un daño ambiental lo más importante es conseguir la restauración y recuperación del medio natural afectado.

Es por esto que la Sala, acogiendo el principio orientador de la reparación integral¹³⁹ previsto en el art. 16 de la Ley 446 de 1998, en la presente valoración no puede ignorar el

¹³⁷ Pretensiones 3.º y 4.º (fl. 45 del cuaderno 1)

¹³⁸ FERNÁNDEZ-ESPINOSA LÓPEZ, Luis Carlos. Artículo “La Responsabilidad Patrimonial de la Administración en el Ámbito Forestal y de la Conservación de la Naturaleza” en la obra La Responsabilidad Patrimonial de la Administración Pública, Tomo II. Editorial Tirant lo Blanch (Valencia 2009), pág. 1137

¹³⁹ La jurisprudencia española encuentra en el “principio de reparación integral” la mejor forma de dar cumplimiento a la tutela judicial efectiva establecida en la Constitución (puede verse SSTs de 31 de octubre de 1990, de 29 de noviembre de 1990, de 21 de enero de 1991, de 12 de marzo de 1991, de 25 de junio de 1992). Así pues, la sentencia del TS de 12 de marzo de 1993 expresó que en el régimen de responsabilidad “rige el principio de reparación integral del daño sufrido por quien no tenía el deber de soportarlo, en función de otro principio implícito, el de la solidaridad social... nuestras sentencias ha[n] proclamado, sin desmayo alguno, que la indemnización debe cubrir todos los daños y perjuicios sufridos, hasta conseguir la reparación integral de los mismos y con ello la indemnidad del derecho subjetivo o del interés lesionado... Sólo así se cumple la exigencia constitucional de que la tutela sea efectiva y por lo tanto completa”. ESPAÑA. TRIBUNAL SUPREMO. Sentencia de 12 de marzo de 1993, RJ 1993/4870.



daño de tipo “ecológico” que, en palabras de los propios peritos, sufrieron los bosques del predio del demandante Cárdenas Rojas (fls. 62 y 63, ib.).

Así las cosas, debe la Sala disponer la reparación in natura porque (i) normas internacionales y constitucionales imponen la reparación integral de los daños ambientales y (ii) en este caso los sufridos por los bosques primarios y secundarios que se encuentran dentro del predio La Trinidad, no son susceptibles de apreciación económica, debiendo la Sala, con esta medida sugerida por la misma autoridad ambiental, garantizar la protección objetiva al medio ambiente cuyo contenido de interés social y de utilidad pública según el desarrollo legal citado ut supra, debe primar sobre cualquier otra consideración de estirpe subjetiva o individual¹⁴⁰ [...]”¹⁴¹.

181. En la misma línea de pensamiento, la Corte Constitucional, en sentencia T-080 de 20 de febrero de 2015, consideró lo siguiente:

“[...] Por las particularidades de los recursos naturales y su importancia indiscutible para el ordenamiento jurídico y la subsistencia misma de las sociedades humanas no es de extrañar que privilegiar la reparación en especie por encima de la indemnización dineraria, constituye otra de las evoluciones del derecho de daños¹⁴². Tal medida resulta crucial cuando se trata del daño ambiental puro, por cuanto que en estos eventos lo más importante es conseguir la restauración total del medio natural afectado.

[...]

La **Corte Constitucional** desarrollando el contenido de las medidas compensatorias dispuestas por la Ley 1333 de 2009 concluyó que las mismas tienen por finalidad restaurar in natura el medio ambiente y sus principales atributos son descritos así:

“Entre las características que identifican las citadas medidas compensatorias, se pueden destacar las siguientes: (i) están dirigidas, única y exclusivamente, a restaurar in natura el medio ambiente afectado, buscando que éste retorne a la situación en que se encontraba antes del daño ambiental, o a lograr su recuperación sustancial; (ii) las mismas se encuentran a cargo de organismos técnicos de naturaleza administrativa, y solo resultan imponibles si se demuestra la existencia de la infracción ambiental y del daño ocasionado al medio ambiente o a los recursos naturales; (iii) en razón a su carácter estrictamente técnico, no están definidas previamente en la ley y su determinación depende del tipo de daño que se haya causado al medio ambiente; (iv) cualquiera sea la medida compensatoria a adoptar, la misma debe guardar estricta proporcionalidad con el daño ambiental, pudiendo, en todo caso, ser objeto de los respectivos controles administrativo y judicial; finalmente, (v) tales medidas no tienen naturaleza sancionatoria, pues el fin que persiguen es esencialmente reparatorio”¹⁴³.

¹⁴⁰ La jurisprudencia italiana de la Corte di Cassazione de 1989 determinó que conforme a lo establecido en el art.18 de la Ley de 8 de agosto de 1986, n.349, «... la condena a la restauración del lugar a costa del responsable... asume posición dominante entre las formas resarcitorias, en virtud de la derogación de lo consagrado en el segundo apartado del art.2058 cc; y constituye por tanto... la medida privilegiada a adoptar, siempre que sea posible, con preferencia de la condena al resarcimiento pecuniario, en cuanto a que esta sólo es idónea para suprimir la fuente de las secuelas de los daños futuros, de difícil previsión y mucho más opinable en cuanto a su cuantificación». ITALIA. CORTE DI CASSAZIONE. Sezioni Unite. Sentenza del 25 gennaio 1989, n.440. En la doctrina italiana, se ha señalado que conforme a lo establecido en la Ley n.349 de 1986, la «... alternativa del legislador obedecía a una precisa exigencia práctica: aquella de prestar, frente a la lesión de los bienes ambientales, y de conformidad con la naturaleza social de tal daño, una modalidad de resarcimiento que se traduzca en una sentencia de condena a la restauración a la situación precedente de manera que se permita a la “colectividad interesada en condiciones de gozar plenamente del bien dañado”». CECCHERINI. “Danno e riduzione in pristino nella legislazione ambientale”, en PERLINGIERI, P (a cura di). Il danno ambientale con riferimento alla responsabilità civile. Napoli, Edizioni scientifiche italiane, 1991, pp.277 ss.

¹⁴¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B” C.P. Dra. Stella Conto Díaz del Castillo, sentencia proferida el 30 de enero de 2013, núm. único de identificación el núm. 180012331000199900278-01

¹⁴² Henao. Op. cit. p. 148.

¹⁴³ Corte Constitucional, sentencia C-632 de 2011.



En la misma dirección, en el derecho comunitario de la **Unión Europea**, se entiende por reparación primaria toda aquella “que restituya o aproxime los recursos naturales y/o servicios dañados a su estado básico”¹⁴⁴. Por estado básico se entiende el escenario en el que de no haberse producido el daño medioambiental se habrían hallado los recursos naturales y servicios en el momento en que sufrieron el daño, considerado a partir de la mejor información disponible. En este punto surge, sin embargo, una dificultad cuando el recurso o ecosistema afectado ya se encontraba contaminado con anterioridad a la actuación denunciada. Lo primero que hay que advertir es que el estado de deterioro en que se encuentre un entorno no justifica ni mucho menos exime de responsabilidad a quien persista contaminándolo o agrave su impacto¹⁴⁵. Adicionalmente, cierto sector de la doctrina ha propuesto que dicho restablecimiento debe hacerse al estado que en hipótesis existiría si el daño ambiental y ecológico no se hubiera desencadenado. No se trata así de regresar simplemente al estado pasado del bien, sino de un verdadero regreso a un futuro hipotético. No se puede hacer como si nada hubiere pasado, sino que habrá de valorarse la potencialidad de recuperación del entorno que con la nueva infracción se agravó y prolongó en el tiempo¹⁴⁶ [...]”¹⁴⁷.

182. Como consecuencia de lo expuesto, las medidas de reparación que se deben adoptar en el caso *sub examine* deben estar relacionadas de forma directa **con la recuperación del medio ambiente**, toda vez que el ambiente es patrimonio común de la humanidad, necesario para la supervivencia y el desarrollo económico, así como social de los pueblos¹⁴⁸, máxime cuando se trata de una acción popular que tiene **por objeto exclusivo la protección derechos colectivos**.

183. Precisamente, esta Corporación ha considerado que las indemnizaciones de carácter particular por daños en el medio ambiente, no proceden en el ámbito de la acción popular sino en virtud de los medios de control de carácter indemnizatorio, como sucede con la reparación directa y frente a daños ambientales impuros, es decir aquellos que son reflejo de la lesión ambiental y que afectan un derecho de **carácter subjetivo**. Sobre este asunto, la Subsección “B” de la Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia proferida el 18 de octubre de 2018, consideró:

“[...]”

4.2.1.5. *Por tal razón, cuando se trata de un daño ambiental puro sin pretensiones indemnizatorias, que pone en cuestión los derechos colectivos, la acción popular es la vía procesal idónea para su protección, mientras que en lo relativo a los daños ambientales impuros, daños que se suscitan como consecuencia de las repercusiones de las lesiones ambientales, la acción de grupo y la ordinaria de reparación directa (medio de control de conformidad con el art. 140 de la Ley 1437 de 2011) son los mecanismos procesales*

¹⁴⁴ Unión Europea. Directiva 2004/35/CE. Anexo II.

¹⁴⁵ En la sentencia T-294 de 2014, uno de los argumentos de las entidades demandadas para justificar la construcción de un residuo sanitario junto a una quebrada, era que la misma de por sí ya estaba contaminada, a lo que la Corte respondió: “El que las fuentes de agua que abastecen la vereda ya estuvieran contaminadas no exonera a las entidades demandadas de su responsabilidad en la vulneración del derecho de acceso al agua potable de los habitantes de Cantagallo. Por el contrario, la agrava, toda vez que la decisión de autorizar y dar inicio a una actividad que incrementaría los niveles de contaminación del recurso hídrico en la zona, se adoptó a sabiendas de que las personas que la utilizan para su consumo no disponían de ninguna otra alternativa para acceder al líquido, y sin prever ninguna acción concreta para compensar la mayor afectación que se produciría como consecuencia de la construcción y operación del relleno sanitario”.

¹⁴⁶ Briceño Chaves, Andrés Mauricio. “Aproximación a la reparación de los perjuicios ambientales en el Derecho Comparado”. Lecturas Sobre Derecho del Medio Ambiente. Tomo XII. Universidad Externado de Colombia: Bogotá, 2012. p. 444.

¹⁴⁷ Corte Constitucional, en sentencia T-080 de 20 de febrero de 2015, M.P. Dr. Jorge Iván Palacio Palacio.

¹⁴⁸ Artículos 1.º y 2.º del Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974. “Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente”



idóneos para que un individuo o un sujeto colectivo los ejercite en aras de instaurar sus pretensiones de indemnización¹⁴⁹.

4.2.1.6. De lo anterior se tiene que este subsistema de responsabilidad civil extracontractual tiene una fuente común de daños que se origina en una afectación ambiental, la cual se puede materializar tanto en un daño ambiental puro, esto es, daño al patrimonio ambiental de la humanidad, cuyo titular es una persona colectiva, como en un daño ambiental impuro, el cual se concreta en un daño patrimonial o extra patrimonial de una persona o de varias¹⁵⁰.

[...]”¹⁵¹.

Vulneración del derecho a la moralidad administrativa

184. La parte actora en el recurso de apelación sostuvo que en el caso *sub examine* se vulneró el derecho a la moralidad administrativa, por las siguientes razones:

“[...] Elementos como manifestar que son dueño (sic) de las tierras, donde sin títulos y a la fuerza penetraron inclusive hasta predios privados ya adjudicados por el incidir (sic), abusos cometidos por estas entidades, será que nadie tiene que ver con la moralidad administrativa, pues se espera del estado su correcta actuación frente a los ciudadanos [...]”¹⁵²

185. Como se precisó en el título denominado “*Procedencia de la acción popular para reclamar el amparo del derecho a la moralidad administrativa*”, este derecho e interés colectivo se considera vulnerado cuando se acredita que un servidor público ha quebrantado el ordenamiento jurídico e incurrido en conductas corruptas, arbitrarias o alejadas de los fines de la administración pública. En el caso *sub examine*, no obran pruebas que permitan concluir la vulneración de este derecho e interés colectivo, por las razones que se expondrán a continuación.

186. En primer lugar, el aspecto relacionado con la construcción de la base aérea en “*predios privados*”, ya fue objeto de estudio en el acápite denominado “*Análisis probatorio en relación con la vulneración o amenaza del derecho*

¹⁴⁹ “Lo importante es dejar en claro que el daño ambiental en su forma pura se presenta sólo cuando se vulnera un derecho colectivo. En nuestro ordenamiento jurídico, gracias a la existencia de las acciones populares, se garantiza su defensa. Sin embargo, no se excluye que al presentarse un daño ambiental puro, también si violen al tiempo derechos individuales, lo cual permite de igual manera la utilización de acciones que pretendan sólo la reparación del daño individual. Por ejemplo, en el daño sobre una laguna en donde mediante la acción popular se busca la reparación del ecosistema y por medio de las acciones individuales se pretende resarcir a los pescadores que perdieron la posibilidad de sus ganancias”. HENAO, Juan Carlos. “Responsabilidad civil por daño ambiental”, en Revista Zero, Universidad Externado de Colombia, n°. 6, 2001, pp. 25 y 26.

Al respecto, ha precisado la Corte Suprema de Justicia: “Las acciones populares tienden a la “protección de los derechos e intereses colectivos”, su finalidad es la evitación del daño contingente, la cesación de un peligro, amenaza, vulneración o el agravio de aquellos o, la restitución de las cosas al statu quo anti (artículo 2º, Ley 472 de 1998), su función preventiva e indemnizatoria atañe al derecho o interés colectivo comprometido, más no a derechos e intereses particulares. [...] Per differentiam, la acción ordinaria de responsabilidad civil tiene por finalidad la reparación del daño directo y personal causado a uno o varios sujetos determinados o determinables, se dirige contra el agente o los varios autores in solidum (artículo 2344, Código Civil), y salvo disposición legal in contrario, exige demostrar a plenitud todos sus elementos constitutivos, conforme a su especie, clase y disciplina normativa”. Corte Suprema de Justicia, Sala de Casación Civil, sentencia del 16 de mayo de 2011, rad. 52835-3103-001-2000-00005-01, M.P. William Namén Vargas.

¹⁵⁰ Según Briceño Chaves “[p]uede considerarse que cabe distinguir entre los efectos nocivos producidos en la esfera personal, patrimonial e incluso moral, esto es, perjuicios causados por daños ambientales, y aquellos efectos que causan la degradación, deterioro o destrucción del medio natural, perjuicios causados por los daños ecológicos” (énfasis original). BRICEÑO CHAVES, Andrés Mauricio, ob.cit., pp. 32.

¹⁵¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”, C.P. Dr. Ramiro Pazos Guerrero, sentencia proferida el 18 de octubre de 2018, núm. único de radicación 05001-23-31-000-2005-03439-01(48298).

¹⁵² Ibidem



colectivo a la realización de 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 – titularidad del predio denominado *La Esperanza*”; en efecto, a partir del examen probatorio, la Sala concluyó que la construcción de la base aérea se llevó a cabo con fundamento en la transferencia, a título gratuito, de ciento veinte (120) hectáreas a favor del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, a través de actos administrativos que se presumen legales. En ese orden de ideas, este argumento del recurso de apelación, no tiene vocación de prosperidad.

187. En segundo lugar, sobre los actos de violencia que, según la parte actora, fueron cometidos por miembros de la fuerza pública contra miembros de la comunidad, en el expediente obran varias denuncias penales y quejas disciplinarias. En las mismas se relatan que sus viviendas fueron quemadas y sus cultivos arrasados¹⁵³.

188. Sin embargo, no es posible que esta Corporación tenga como responsables a las personas que fueron denunciadas, en tanto prima el principio constitucional de presunción de inocencia; en efecto, las denuncias por sí solas, no prueban que un miembro de la fuerza pública causó los daños que se alegan en la demanda.

189. Para probar la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa, era necesario que se aportaran otros medios de convicción que permitieran determinar que un servidor público quebrantó el ordenamiento jurídico e incurrió en alguna conducta reprochable desde el punto de vista subjetivo.

190. Por falta de pruebas relacionadas con el autor de la conducta punible denunciada, la Fiscalía General de la Nación profirió orden de archivo del proceso penal adelantado por la denuncia presentada por Nancy Ortiz, en los siguientes términos:

*“[...] Valorados en conjunto los elementos materiales probatorios obrantes a la carpeta (sic), encuentra el Despacho, que no obstante contarse con la evidencia necesaria, que eventualmente estructura el tipo penal contra el Patrimonio Económico, conocido como **DAÑO EN BIEN AJENO**; realizado el programa metodológico y las acciones tendientes a lograr la individualización e identificación de los autores y/o partícipes de la conducta punible denunciada e investigada, no fue posible lograr su objetivo.-Veamos: Refiere la querellante que al llegar a su casa en el barrio San Miguel Kilómetro 3, encontró a tres (3) señores, de los cuales desconoce sus nombres, adujeron que eran topógrafos de la Fuerza Aérea, los cuales habían derribado los árboles frutales que habían plantado hace más de 6 años, matas de plátano –Agrega que el 19 de marzo le habían dañado tres cultivos de cilantro los soldados (sic).*

La afirmación anterior además de carecer de respaldo probatorio, no se logró identificar e individualizar a los presuntos autores del ilícito, no obstante haberse realizado programa metodológico y haberse cumplido las órdenes impartidas a la Policía Judicial, CTI.

Nótese que la querellante es enfática en señalar que desconoce los nombres de los tres señores que estaban en el kilómetro 3, terreno que tiene en posesión, además, agrega que al llegar ya estaban derribados los árboles frutales y plátano, es decir que Ella no es testigo de los hechos, y tampoco menciona a testigo alguno, de ahí la imposibilidad de endilgarle responsabilidad alguna a los presuntos topógrafos de la Fuerza Aérea, por el sólo indicio de presencia.

¹⁵³ Folios 73 a 134



Del mismo modo, en forma general dice que días antes, los soldados, le dañaron tres cultivos de cilantro, sin mencionar nombres, ni circunstancias modales en que eventualmente ocurrieron los hechos, tampoco precisa que Ella u otras personas sean testigos de los presuntos hechos, tampoco aclara en cuanto al número de matas de cilantro presuntamente dañadas, por lo que imposibilita endilgar responsabilidad penal a persona en particular y/o (sic) a la Fuerza Aérea, porque no se cuenta con elementos materiales probatorios, evidencia física e información legalmente obtenidas de donde se pueda inferir razonablemente la presunta comisión del daño denunciado a persona en particular.

Por el sólo hechos de tener un conflicto con la Fuerza aérea por los terrenos que está ocupando no se puede atribuir responsabilidad penal a integrantes de la Fuerza Aérea.

[...]

En síntesis, **no se cuenta con SUJETO ACTIVO DETERMINADO**, en lo atinente a su plena individualización e identificación, a quien se le pueda endilgar la presunta comisión de la conducta punible que originó la presente indagación

[...]”¹⁵⁴ (Subrayado fuera de texto original)

191. En este orden de ideas, la Fiscalía General de la Nación, luego de la investigación, no logró identificar al sujeto activo del delito denunciado por la señora Nancy Ortiz.

192. Ahora, si bien, en el proceso obran algunas fotografías de un predio afectado por un incendio y una diligencia de inspección ocular en la que se verificó esta circunstancia, la Sala insiste que no se identificó el autor del incendio.

193. El 2 de marzo de 2010, la Inspección de Policía Urbana del Municipio de Leticia, llevó a cabo una diligencia de inspección ocular en el predio La Esperanza, en el cual se verificó “[...] una tala de árboles, lo mismo que una quema al parecer se presume reciente de los árboles [...]”¹⁵⁵.

194. Por estos hechos, el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana, presentó una querrela; durante su trámite, el 3 de marzo de 2010, el señor el señor Álvaro Alejandro Garzón Gómez, oficial de la Fuerza Aérea Colombiana, rindió testimonio en los siguientes términos:

“[...] PREGUNTADO: Sírvase decir al despacho si sabe o presume el motivo por el cual se encuentra rindiendo esta declaración bajo la gravedad de juramento. CONTESTÓ: Sí. Por los múltiples daños nombrada (sic) anteriormente han causado a los predios de la fuerza aérea y la posible reclamación sobre los mismos. PREGUNTADO: Sírvase decir cuándo usted se enteró de que los querellados hayan perturbado al parecer los predios de la fuerza aérea Colombiana. CONTESTÓ: Lo constaté personalmente al pasar revista a los predios de la fuerza aérea Colombiana, actividad esta que se cumple una vez por semana personalmente y todos los días por el personal de soldados y suboficial de seguridad de la fuerza aérea Colombiana, los cuales me informan también de las novedades encontradas, los daños, la deforestación, la construcción de cambuche, la siembra de yuca, y la quema de los predios de la fuerza aérea, etc., respecto a la fecha quiero aclarar que los daños y perjuicios surgen indistintamente en un lapso de tiempo, lo cual no me permite precisar el día exacto. PREGUNTADO: Sírvase decir en qué fecha exacta tuvo conocimiento por parte de los querellados que perturbaron al parecer los predios de la fuerza aérea Colombiana. CONTESTÓ: Como lo expliqué anteriormente no es posible precisar el día, llevo viviendo aquí en Leticia un año y este tipo de daños al predio de la fuerza aérea colombiana se dan muy seguidos, prueba de ello fueron las

¹⁵⁴ Folios 1284 a 1285. Cuaderno 8

¹⁵⁵ Folio 511 a 512. Cuaderno principal 2



quemadas que al parecer no tenían menos de tres días, la cual se puede constatar en la inspección ocular el día de ayer, donde se veía claramente aproximadamente una hectárea talada y quemada de la cual se responsabilizó al señor Vallejo [...]”¹⁵⁶.

195. En los descargos rendidos por Marcelo Alejandro Vallejo Campos, en virtud del proceso policivo al que se ha hecho referencia, se indicó lo siguiente:

“[...] PREGUNTADO POR LA DOCTORA MARTHA LUCIA: Manifiesta usted en esta diligencia que se estaba mencionando que su hermano ANDRÉS VALLEJO era quien había quemado el predio presuntamente de su propiedad y que no es así, que tiene que decir al respecto, que el señor JULIO ROJAS asegure que ese predio es de su propiedad y que ustedes arrasaron los cultivos. CONTESTÓ: Manifiesto que el día sábado por la tarde, mi mamá y mi papá, un concejal y la señora GRACIELA estuvieron el día sábado mirando el terreno y los pocos cultivos que estaban sembrados no estaban quemados, porque el domingo nadie fue a la finca, sino hasta el día lunes que fuimos a mirar el predio don (sic) los señores y vecinos del resto del lote, tanto como nuestro defensor como el defensor de la armada, tuvieron presente que cuando llegamos allí ya estaba quemado eso, estaba como reciente. El señor Julio no tiene nada que ver en ese terreno del señor MARCELO ALEJANDRO VALLEJO CAMPOS, porque en sí él se está metiendo en una propiedad que no es de él, el tiene problemas con el señor POSSU, porque el frente de POSSU dice que le pertenece al señor Julio, nosotros no fuimos (sic) que hicimos esa quema [...]”¹⁵⁷.

196. De acuerdo con las declaraciones, el incendio de una parte del predio La Esperanza en el Municipio de Leticia no fue atribuida por la comunidad a algún miembro de la fuerza pública o servidor público, sino a un particular, situación respecto de la cual la Sala no tiene certeza.

197. Además, en el expediente obra copia de la sentencia de tutela proferida, en primera instancia, el 19 de febrero de 2007, por el Juzgado Penal del Circuito de Leticia, en la que se consideró lo siguiente:

“[...] Pero si se allegó prueba sumaria que demuestra que ellos han ejercido labores de agricultura, unos en cultivos de pan coger como cilantro, pimentón, yuca, otros como la familia **NANFORO** tiene siembra de frutales. Ello demuestra que el usufructo de dichos predios o parte de ellos no es reciente, que más que invasores, los accionantes lo que han hecho es cultivar para garantizar su subsistencia.

Pero eso no es ajustado a los lineamientos constitucionales que el estado haciendo gala de su fuerza y para recuperar o lograr la posesión sobre unas tierras, acuda a vías de hecho; puesto que las funciones de vigilancia de la propiedad no implican arbitrariedad ni abuso del derecho.

*Estos actos de abuso que dicen los accionantes los viene realizando el señor **GUIDO ARTUNDUAGA**. Si es que el empleado está excediendo los límites de la función encomendada, corresponde al contratante, en este caso a la fuerza Aérea establecer los correctivos para que ellos cesen; puesto que han sido casi unísonos los reclamantes de la tutela en que se les arrancan las (sic) cultivos, se les queman los predios y hasta se les amenaza con ubicar en el lugar minas quiebra patas. Actos que el señor **ARTUNDUAGA** ejecuta en nombre de la Fuerza Aérea [...]”¹⁵⁸.*

198. Por lo tanto, por el Juzgado Penal del Circuito de Leticia, resolvió tutelar los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo de los

¹⁵⁶ Folio 516 Ibidem

¹⁵⁷ Folios 524 a 525. Cuaderno 2.

¹⁵⁸ Folio 126 Cuaderno 1



accionantes y ordenó a la Fuerza Aérea Colombiana, “cesar los actos arbitrarios”¹⁵⁹.

199. Esta acción de tutela fue promovida por una parte, por Maritza Naforo, en representación de su padre Abelardo de Jesús Naforo, Juan Tito Ortiz, Nancy Ortiz y Birseida Zapata Ferreira, parte actora en la demanda de la referencia y, por la otra, por Otilia Monje. Los hechos por los cuales se presentó ese mecanismo de protección constitucional coinciden con la acción popular -actos de violencia cometidos por la fuerza pública-.

200. Según esa sentencia, con las declaraciones de los entonces accionantes, se encontró probada la vulneración a los derechos fundamentales a la dignidad humana, al mínimo vital y al trabajo.

201. Esas declaraciones provienen de la parte actora en este proceso; además, no fueron aportadas al expediente, se tiene conocimiento de las mismas por la síntesis que realizó el Juzgado Penal de las mismas y la sentencia fue revocada por el Tribunal Superior de Cundinamarca¹⁶⁰, por considerar que no existe vulneración a algún derecho fundamental. Por lo tanto, para la Sala no tienen mérito probatorio.

202. Ahora bien, la Defensoría del Pueblo, en junio de 2014, realizó una visita a la comunidad que vive en el Barrio San Miguel; allí, rindieron declaraciones varios de sus habitantes, dentro de los cuales se encuentran los actores populares¹⁶¹; algunos de ellos coincidieron en afirmar que el señor Guido Artunduaga los agredió, como contratista de las fuerzas militares. Sin embargo, no hay pruebas que indiquen estos actos se llevaron a cabo por órdenes de la entidad demandada.

203. En estas condiciones, no es posible concluir que un miembro de la fuerza pública cometió actos de violencia o arbitrariedad con el objeto de desplazar a las personas que residen el predio La Esperanza, en el marco de la construcción de la base aérea. En consecuencia, en relación con estos hechos, no se encuentra probada la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa.

204. Sin embargo, la Sala destaca que la Defensoría del Pueblo – Regional Amazonas, con ocasión a la visita realizada a la comunidad que vive en el Barrio San Miguel, en el oficio núm. 6001-566 de 17 de mayo de 2014, consideró que la garantía de sus derechos humanos es precaria por el abandono estatal, la falta de vías de acceso, el incumplimiento de la construcción del anillo vial, la demora en los trámites de titulación de los predios que no son de la fuerza aérea, la falta de apoyo para el mejoramiento de las viviendas, la construcción de infraestructura para el saneamiento básico, así como el cumplimiento de la sentencia T – 025 de 2004 proferida por la Corte Constitucional sobre el estado de cosas inconstitucionalidad en la situación de la población desplazada.

205. Estos hechos, no están relacionados con las pretensiones de la acción popular de la referencia, que se promovió con ocasión de la construcción de la base aérea en el Municipio de Leticia, para que cesaran actos provenientes de la fuerza pública que perturbaban la posesión de algunos habitantes del Barrio San Miguel y la protección al medio ambiente.

¹⁵⁹ Folio 130 Ibidem

¹⁶⁰ Folios 109 a 115 Ibidem

¹⁶¹ Folios 23 a 26 Anexo 2



206. Sobre el particular, la Sala recuerda que, en el ámbito de los principios que inspiran el Estado Social de Derecho, resulta fundamental que las autoridades públicas lleven a cabo acciones tendientes a la protección de los derechos humanos.

Conclusiones de la Sala

207. En suma, la Sala concluye que, en el caso *sub examine*, la parte demandada no vulneró los derechos e intereses colectivos a la realización de construcciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes así como a la moralidad administrativa, comoquiera que por una parte, de acuerdo con las pruebas decretadas y aportadas en primera y segunda instancia, el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana construyó la base aérea en el inmueble La Esperanza del Municipio de Leticia, el cual fue transferido, a título gratuito, a esa entidad según las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 del 18 de agosto de 2006, expedidas por el Fondo Rotatorio de la Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares, respectivamente y, por la otra, no se probó que un miembro de la fuerza pública cometió actos de violencia o arbitrariedad con el objeto de desplazar a las personas que residen el predio La Esperanza, en el marco de la construcción de la base aérea.

208. Ahora bien, en atención a que el Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana no cumplió, de forma adecuada, con la medida de compensación ambiental ordenada en el artículo segundo de la Resolución DTA. Núm. 0258 de 2009, consistente en velar por la conservación y crecimiento de las especies que se plantaran, violó el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias. Este derecho también resultó afectado con el incendio que ocurrió en el predio de La Esperanza del Municipio de Leticia en el 2010.

209. Así las cosas, se revocará, la sentencia proferida, en primera instancia, y, en su lugar, se ordenará a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, mediante acto administrativo, como autoridad ambiental, adopte las medidas de compensación ambiental a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana respecto de las especies que no sobrevivieron y que fueron sembradas en el ámbito de la Resolución núm. DTA 0258 de 10 de diciembre de 2009. En el acto administrativo, la autoridad ambiental establecerá el término de cumplimiento de las medidas de compensación.

210. Si bien, no se acreditó quien fue el responsable del incendio que afectó el predio La Esperanza del Municipio de Leticia, la Sala ordenará al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana que, en el término de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, adelante los estudios necesarios para determinar si el incendio ocurrido en el año 2010, generó consecuencias adversas al medio ambiente y, en caso positivo, esa entidad deberá adoptar, en el término máximo de tres (3) meses, todas las medidas necesarias para su compensación. Sobre los resultados de los estudios, la entidad rendirá un informe ante el Tribunal a quo.



211. Esta orden, queda a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, comoquiera que mediante las resoluciones núm. 363 de 30 de diciembre de 2005 y 609 de 18 de agosto de 2006, expedidas por el Ministerio de Defensa Nacional – Fondo Rotatorio Armada Nacional y la Agencia Logística de las Fuerzas Militares se transfirió el predio La Esperanza, identificado con el folio de matrícula inmobiliaria núm. 400-456, al Ministerio de Defensa Fuerza Aérea Colombiana.

212. Además, se exhortará a esa entidad para que la protección del medio ambiente constituya parte integrante de los proyectos que desarrolle en el ámbito de sus competencias.

213. En lo demás, la sentencia apelada será confirmada.

Comité de verificación

214. Para el cumplimiento de las órdenes proferidas en esta sentencia, se ordenará la conformación de un comité de verificación, según lo dispone el artículo 34 de la Ley 472:

*“[...] En la sentencia el juez señalará un plazo prudencial, de acuerdo con el alcance de sus determinaciones, dentro del cual deberá iniciarse el cumplimiento de la providencia y posteriormente culminar su ejecución. **En dicho término el juez conservará la competencia para tomar las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia de conformidad con las normas contenidas en el Código de Procedimiento Civil y podrá conformar un comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia en el cual participarán además del juez, las partes, la entidad pública encargada de velar por el derecho o interés colectivo, el Ministerio Público y una organización no gubernamental con actividades en el objeto del fallo.**”*

También comunicará a las entidades o autoridades administrativas para que, en lo que sea de su competencia, colaboren en orden a obtener el cumplimiento del fallo [...]” (Resaltado fuera de texto original).

215. Así las cosas, en el comité de verificación de esta sentencia, participarán: i) la parte actora; ii) la Defensoría del Pueblo; iii) el Delegado de la Procuraduría General de la Nación ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca; v) el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana; y vi) la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA-. Este Comité será presidido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, a través del Magistrado ponente de la sentencia proferida, en primera instancia.

Personería para actuar

216. Visto el artículo 76 del Código General del Proceso sobre terminación del poder, y atendiendo al memorial de renuncia al poder, presentado por la apoderada especial de la Agencia Nacional de Tierras el 14 de marzo de 2019¹⁶², ante la Secretaría General de esta Corporación, la renuncia no pone término al poder sino cinco (5) días después de presentado el memorial de renuncia ante la autoridad judicial, acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido.

217. La Sala observa que el memorial de renuncia viene acompañado de la comunicación enviada al poderdante en tal sentido, de conformidad con lo

¹⁶² Folios 1328 a 1340



dispuesto en el inciso 4.º del artículo 76 de la Ley 1564, motivo por el cual se aceptará la renuncia.

218. Por último, la Sala considera que en esta sentencia es posible aceptar la renuncia del poder otorgado por la Agencia Nacional de Tierras, en tanto, no contiene órdenes que puedan afectarla.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley

III. RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR parcialmente el ordinal tercero de la parte resolutive de la sentencia proferida, en primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 31 de agosto de 2016, respecto a la vulneración del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En consecuencia, **DECLARAR** que el Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, vulneró el derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO. Para la protección del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, **ORDENAR** a la Corporación para el Desarrollo Sostenible del Sur de la Amazonía –CORPOAMAZONIA- que, en el término máximo de dos (2) meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia, mediante acto administrativo, como autoridad ambiental, adopte las medidas de compensación ambiental a cargo del Ministerio de Defensa – Fuerza Aérea Colombiana, respecto de las especies que no sobrevivieron y que fueron sembradas en el ámbito de la Resolución núm. DTA 0258 de 10 de diciembre de 2009. En el acto administrativo, la autoridad ambiental establecerá el término de cumplimiento de las medidas de compensación.

CUARTO. Para la protección del derecho e interés colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias, **ORDENAR** al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana que, en el término máximo de tres (3) meses contados a partir de la ejecutoria de esta sentencia, adelante los estudios necesarios para determinar si el incendio de una parte del predio La Esperanza, ocurrido en el año 2010, generó consecuencias adversas al medio ambiente y, en caso positivo, adoptar, en término máximo de tres (3) meses, todas las medidas necesarias para su compensación. Sobre los resultados de los estudios, la entidad rendirá un informe ante el Tribunal *a quo*.

QUINTO. EXHORTAR al Ministerio de Defensa Nacional – Fuerza Aérea Colombiana para que la protección del medio ambiente constituya parte integrante de los proyectos que desarrolle en el ámbito de sus competencias.

SEXTO. CONFORMAR un comité de verificación de cumplimiento de la sentencia, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.



SÉPTIMO. CONFIRMAR, en lo demás, la sentencia proferida en primera instancia, por la Subsección “A” de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca el 31 de agosto de 2016, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

OCTAVO. ACEPTAR la renuncia de poder presentada Rosa Inés León Guevara, identificada con la cédula de ciudadanía núm. 66.977.822 de Cali y tarjeta profesional núm. 99.385 del Consejo Superior de la Judicatura, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

NOVENO. REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998.

DÉCIMO. En firme esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

Se deja constancia de que la anterior sentencia fue discutida y aprobada por la Sala en la sesión de la fecha.

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Presidente
Consejero de estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Consejero de Estado