CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION TERCERA

SUBSECCION B

Consejera ponente: STELLA CONTO DIAZ DEL CASTILLO

Bogotá, D.C., veintinueve (29) de abril de dos mil quince (2015)

Radicación número: 25307-33-31-701-2010-00217-01(AP)

Actor: SERGIO HERNANDO SANTOS MOSQUERA

Demandado: MUNICIPIO DE RICAURTE Y OTROS

La Sala procede a resolver el recurso de apelación[1] interpuesto por las demandadas Nación-Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Agencia Nacional de Minería, Corporación Autónoma Regional –CAR- y la sociedad SAP Agregados S.A., contra la sentencia de 29 de mayo de 2014, proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual se dispuso:

> *"Primero.- Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la de falta de legitimación en la causa por pasiva, ineptitud sustantiva de la demanda, indebida acumulación de pretensiones y cosa juzgada promovidas por SAP Agregados S.A., por las razones expuestas en este proveído.*
>
> *Segundo.- Declarar probada la excepción de indebida escogencia de la acción propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca respecto a la pretensión cuarta del libelo inicialista y, en consecuencia INHÍBESE la Sala para pronunciarse sobre el fondo de la misma.*
>
> *Tercero.- Amparar los derechos colectivos previstos en los literales a), b) en conexidad y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relativos al goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa y la preservación y restauración del medio ambiente, que se ven transgredidos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*
>
> *Cuarto.- Ordenar a la sociedad SAP Agregados S.A., identificada con Nit. 900019023-8 al Municipio de Ricaurte, Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Licencias*

[1] La parte actora no apeló la decisión.

Ambientales, a rendir un plan de acción pormenorizado en un plazo prudencial de tres (3) meses, contentivo de soluciones concretas para resolver la situación de vulnerados, probada en el presente proceso, con indicadores de gestión medibles y cuantificables.

Quinto.- Ordenar la conformación de un Comité de Verificación, de acuerdo al inciso 4 del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, a efectos de hacer seguimiento al estricto cumplimiento de lo aquí resuelto, conformado por el Municipio de Ricaurte, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, quienes deberán efectuar un adecuado seguimiento de los logros alcanzados con estas medidas, para así materializar la protección al derecho colectivo vulnerado, rindiendo reportes mensuales ante esta Corporación y hasta el momento en que cesen los hechos que devinieron en la violación de los derechos colectivos que aquí se protegen.

Sexto.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

Séptimo.- Negar el incentivo a la parte actora por las razones expuestas en esta providencia[2].

Octavo.- Sin lugar a condenar en costas.

Noveno.- Mantener el expediente en la Secretaría por el término de ocho (8) días, contados a partir de la notificación de este proveído para los efectos del procedimiento de revisión especial y eventual de que trata el artículo 36 A de la Ley 270 de 1996, adicionado por el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009.

Décimo.- Contra esta sentencia procede el recurso de apelación consagrado en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998.

Décimo primero.- Por Secretaría compulsar copias a la Procuraduría General de la Nación, a fin de que adelante investigación de las conductas de los funcionarios de la CAR que actuaron violando el principio de eficacia de la administración pública.

Décimo segundo.- Para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia integral de esta providencia a la Defensoría del Pueblo.

I. ANTECEDENTES

1.1 Síntesis del caso

El 13 de octubre de 2010, el señor Sergio Hernando Santos Mosquera, actuando en nombre propio, presentó demanda[3] en ejercicio de la acción popular, en contra

[2] La parte actora no apeló la decisión.

del municipio de Ricaurte –la parte actora hace referencia al alcalde y ex alcalde- y concejales de la localidad, con el objeto de que se protejan los derechos colectivos al patrimonio público, goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente, protección de áreas de especial importancia ecológica y moralidad administrativa.

La parte actora afirma que la empresa SAP Agregados S.A. está causando daño ecológico a la "Isla del Sol", ubicada en el sector del municipio de Ricaurte, por la explotación minera. Imputa a la administración municipal de la época, la aprobación del esquema de ordenamiento territorial y la modificación del uso del suelo, el cual pasó de ser turístico a industrial, dando lugar a la afectación de la economía de la localidad, *"a favor de un particular"*. Sostiene que la firma en mención desvió el cauce del río Magdalena, *"para poder instalar una banda transportadora en la "Isla del Amor" (sic) y una draga que hasta la fecha se encuentra en el sitio"*. Da cuenta de que la modificación del cauce impidió que las aguas ingresaran por el costado, al tiempo que permitía que llegara con más fuerza a las riveras de la Isla del Sol. Pone de presente que i) la sociedad SAP Agregados Ltda. solicitó modificar el Plan de Manejo Ambiental, *"con el fin de incluir una maquinaria de dragado en el sistema de explotación del rio Magdalena"* y ii) *"la construcción del draga"* no contaba con licencia ambiental ni de construcción, como lo evidencia la CAR en la actuación administrativa. Evidenció que *"las autoridades gubernamentales siempre estuvieron enteradas de la situación y nunca defendieron el patrimonio público"*.

El demandante atribuyó al municipio de Ricaurte y a las autoridades ambientales responsabilidad por omisión, comoquiera que no procedieron como era su obligación hacerlo ante la instalación de una draga y banda transportadora sin licencia, tampoco frente *"a la erosión ocasionada por las labores de la empresa SAP Agregados S.A."* (fls. 1-3 cuaderno 1).

El demandante solicitó medida cautelar, consistente en la cesación de las excavaciones con maquinaria pesada de explotación minera, hasta que se contara con las licencias y permisos ambientales (fl. 4 cuaderno 1).

1. PRIMERA INSTANCIA

---

[3] La demanda se presentó ante el Juzgado Único Administrativo de Girardot, luego fue remitido al Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot.

1.1 La demanda

Con base en los anteriores hechos, la parte actora impetró las siguientes declaraciones y condenas:

> *"Hacer cesar el daño ecológico ocasionado por la empresa SAP Agregados S.A. por lo siguiente:*
>
> *1.- Por desviar el cauce normal del Río Magdalena, por medio de un espolón evitando la entrada de agua, de un brazo del río que entraba en el sector de la Isla del Amor (sic).*
>
> *2.- Detener urgentemente todo tipo de excavación con maquinaria pesada dentro del río Magdalena y la misma aumentando su cauce provocando al mismo tiempo erosión, ya que están desapareciendo las fincas aledañas a la rivera del río por culpa de esta clase de excavación, llevándose cultivos de plátano, limón, naranjas y otros perjudicando a los propietarios de las fincas de descanso y a los pequeños cultivadores del sector.*
>
> *3.- Recuperar la fauna y flora perdida por parte de esta mega obra (cultivos de plátano y árboles frutales).*
>
> *4.- Solicito la indemnización por el daño colectivo a los propietarios privados perjudicados con sus terrenos y diferentes cultivos arrasados por el río y la erosión.*
>
> *5.- Se cancele el incentivo económico que tengo derecho como accionante de la presente acción popular, como lo indica el artículo 40 de la Ley 472 de 1998, que trata sobre la moralidad administrativa"* (fl. 3 cuaderno 1).

Mediante auto de 3 de febrero de 2011, el Juzgado Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot admitió la demanda y decretó la medida cautelar solicitada. El 28 del mismo mes y año, la Alcaldía del municipio de Ricaurte suspendió de manera inmediata las actividades de excavación y explotación minera en el sector de la Isla del Sol. El 14 de marzo siguiente, se levantó la medida (fls. 58-59, 139-140, 163-170 cuaderno 1).

1.2 Nulidad por falta de competencia funcional

En la audiencia de pacto de cumplimiento de 27 de noviembre de 2012, el Juzgado Administrativo de Descongestión de Girardot ordenó remitir el expediente al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, por competencia funcional (fls. 134-135 cuaderno 3).

El 17 de abril de 2013, el Tribunal avocó conocimiento del asunto, declaró la nulidad de todo lo actuado y ordenó la notificación y traslado al Alcalde del municipio de Ricaurte, Presidente del Concejo Municipal, a la empresa SAP Agregados S.A., INGEOMINAS, CAR, Ministerio de Medio Ambiente y a la Autoridad Nacional de Licencias ANLA (fls. 150-153 cuaderno 3).

1.3 La defensa de los demandados

1.3.1 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- contestó la demanda. Defendió la legalidad de su actuación durante el trámite administrativo que tuvo por objeto modificar el Plan de Manejo Ambiental. Puso de presente que las Corporaciones Autónomas Regionales son los organismos competentes para garantizar el cumplimiento de la normatividad ambiental vigente, en relación con las actividades de explotación minera. Advirtió que las mismas se encuentran facultadas para verificar la adecuada implementación de medidas ambientales, la obtención previa de permisos y concesiones para el uso o aprovechamiento de los recursos naturales no renovables. Fundada en lo anterior, propuso las excepciones de *"ausencia de vulneración de derechos colectivos por la ANLA"* y *"actuación conforme a la ley"* (fls. 86-93,169-181 c- 3).

1.3.2 El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible se opuso a las súplicas. Adujo que la parte actora no acreditó la violación a los derechos colectivos alegados en el libelo y se atuvo a lo demostrado en el proceso.

El ministerio formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la litis tiene relación con las funciones que por ley corresponden a la Corporación Autónoma Regional y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por ser órganos ejecutores. Adujo que su competencia se limita a fijar las políticas en materia ambiental (fls. 286-300 cuaderno 1 y 185-197 cuaderno 3).

1.3.3 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se opuso a las súplicas y se atuvo a lo demostrado en el plenario. Defendió la legalidad de su actuación y negó haber vulnerado los derechos colectivos esgrimidos por la parte actora. Señaló que no participó en la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial, comoquiera que fue iniciativa del municipio de Ricaurte. Alegó que no *"(..) existe prueba alguna que respalde la afirmación de que el río Magdalena haya*

sido objeto de desvío de su cauce para la instalación de una banda transportadora en la Isla del Amor (sic) y una draga existente en el sector".

La entidad pública da cuenta de que i) el 6 de agosto de 2003, mediante resolución n.º OTTYAM 0014, impuso la ejecución del Plan de Manejo Ambiental para el contrato de concesión minera n.º 21749, suscrito entre el sindicato SUTIMAC e INGEOMINAS; ii) el 3 de abril de 2006, autorizó la cesión del contrato a favor de la sociedad SAP Agregados S.A., previamente aprobada mediante la resolución n.º DSM 0517, al tiempo que adelantó la actuación administrativa solicitada por el cesionario, para realizar la modificación del PMA, construir obras de ocupación del cauce, instalar y operar una banda aérea transportadora de material de arrastre; iii) el 31 de julio siguiente, mediante resolución n.º 2246, otorgó a la sociedad SAP Agregados S.A. concesión de aguas superficiales en un caudal de 7.66 l.p.s.[4], con el objeto de satisfacer las necesidades de consumo humano, industrial y de riego, por un término de diez (10) años, anotando que el proyecto no requería de permiso para vertimientos ni emisiones atmosféricas; vi) el 31 de octubre de 2007, inició el trámite administrativo sancionatorio en contra de la sociedad SAP Agregados S.A. e impuso medida preventiva de suspensión de actividades de construcción en el cuenca del río, por no contar con autorización ambiental y iv) el 30 de marzo de 2010, mediante resolución n.º 0897, negó la modificación al PMA y la ocupación del cauce del río Magdalena, decisión confirmada con la resolución n.º 0860 de 31 de marzo de 2011.
La Corporación Autónoma Regional propuso las excepciones de i) indebida escogencia de la acción, en relación con las pretensiones relativas a recuperar la fauna y la flora en el lugar de los hechos y obtener la reparación de los daños causados, comoquiera que, en su sentir, escapan a la naturaleza de la acción popular y ii) *"ausencia de responsabilidad frente a la supuesta vulneración de los derechos colectivos"* (fls. 243-258 cuaderno 1 y 202-214 cuaderno 3).

1.3.4 La Agencia Nacional de Minería, antes INGEOMINAS, presentó escrito oponiéndose a la prosperidad de las pretensiones. Dio cuenta de que entre sus funciones se cuenta el seguimiento y control a las obligaciones de los titulares mineros, adoptar medidas e imponer sanciones. Señaló que la actuación administrativa adelantada con ocasión de la ejecución del contrato de concesión

[4] En la actuación reposa la resolución n.º 2246 de 31 de julio de 2006, por medio de la cual la CAR otorgó concesión de aguas superficiales a la sociedad SAP Agregados S.A. (fls. 477-488 cuaderno 3).

de explotación minera n.º 21749 cumplió con los requerimientos legales. Puso de presente que las Corporaciones Autónomas Regionales de cada departamento son las encargadas de realizar el estudio de impacto ambiental y la autoridad municipal se encuentra facultada para cerrar las explotaciones mineras ilegales y proceder al decomiso de los minerales extraídos. Por tanto, propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva. Por último, alegó que el demandante no acreditó la vulneración de los derechos colectivos invocados y, además, solicitó negar el reconocimiento del incentivo, en los términos de la Ley 1425 de 2010 (fls. 413-435 cuaderno 3).

1.3.5 La sociedad SAP Agregados S.A. se opuso a las súplicas y se atuvo a lo demostrado en el proceso. Dio cuenta de que la actividad minera adelantada en el cauce del río Magdalena estaba *"amparada por actos administrativos expedidos por las autoridades mineras y ambientales que gozan de presunción de legalidad"* y con el título minero correspondiente, esto es el contrato de concesión n.º 21749, con vigencia de treinta (30) años, según el Plan de Manejo Ambiental que lo autorizaba hasta el año 2029. Puso de presente la cesión del contrato, aprobada por las resoluciones números 0442 de 11 de julio y 517 del 29 de julio de 2005 y la concesión de aguas superficiales mediante resolución n.º 2246 de 31 de julio de 2006, expedidas por la CAR.

La sociedad afirmó que solicitó a la CAR adelantar el trámite administrativo de permiso de ocupación del cauce del río Magdalena, en el sector de la Isla del Sol, para instalar y operar una banda aérea transportadora del material de arrastre extraído de la fuente hídrica, dentro de la concesión minera n.º 21749. Para tales efectos, también solicitó la modificación del Plan de Manejo Ambiental, trámite que, según su versión, está pendiente de resolver. Sostuvo que dicho trámite tiene que ver con la ocupación del cauce y puesta en marcha del proyecto de la draga, el cual *"en ningún momento se ha puesto en funcionamiento"* y anotó que *"(..) en la actualidad la explotación se está haciendo de acuerdo al Plan de Manejo Ambiental vigente y sólo podrán adelantarse otras actividades una vez se cuente con el permiso de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales"*.

La demandada, por otra parte, propuso las excepciones de i) improcedencia de la acción, por cuanto los derechos colectivos señalados en la demanda *"no están siendo vulnerados"*; ii) falta de legitimación en la causa, pues la parte actora no acreditó su desconocimiento; iii) ineptitud sustantiva de la demanda, fundada en

"la imprecisión de las pretensiones y la falta de correspondencia de las mismas con los hechos"; iv) indebida acumulación de pretensiones, toda vez que el demandante *"(..) confunde tres situaciones completamente diferentes, una relacionada con las vías del barrio Isla del Sol, otra con la extracción del material del río Magdalena y otra la trituración del mismo"* y v) cosa juzgada, en la medida en que existe otra acción popular por los mismos hechos.

Por último, la firma SAP Agregados S.A. señaló que ninguno de los derechos colectivos alegados en el libelo fueron vulnerados, comoquiera que las entidades públicas que expidieron los permisos actuaron conforme a derecho (fls. 442-451 cuaderno 3).

1.4 Alegatos de conclusión

1.4.1 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- reiteró los argumentos expuestos en la contestación de la demanda e insistió en las excepciones propuestas (fls. 644-646 cuaderno 1).

1.4.2 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca reiteró que asumió el conocimiento de los trámites ambientales iniciados por la sociedad SAP Agregados S.A., identificados con los números 6126, 30439, 27027 y 30430, último en el que la entidad multó a la sociedad, por no contar con el permiso correspondiente para construir una banda aérea transportadora de 468 metros, soportada sobre 23 zapatas, de concreto reforzado sobre el río Magdalena (fls. 644-646 cuaderno 1).

1.4.3 La sociedad SAP Agregados S.A., por su parte, insistió en que la parte actora no demostró la vulneración a los derechos colectivos invocados, comoquiera que en el ejercicio de la actividad minera contaba con los permisos ambientales requeridos. Tampoco demostró la afectación de la actividad turística del lugar en el que se adelantaba la explotación. Al tiempo, alegó la existencia de otra acción popular por los mismos hechos de que da cuenta el *sub lite*, en la que se profirió sentencia que declaró probada la excepción de inepta demanda, fundada en la existencia de otros medios judiciales para controvertir los actos administrativos que otorgaron los permisos (fls. 650-655 cuaderno 1).

1.4.4 El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible insistió en la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que su

competencia se limita a fijar las políticas ambientales a nivel nacional y las Corporaciones Autónomas Regionales son las entidades encargadas de ejecutarlas (fls. 656-657 cuaderno 1).

1.4.5 La Agencia Nacional de Minería reiteró los argumentos esgrimidos en el transcurso del proceso, relativos a la ausencia de responsabilidad en los hechos y la falta de prueba de la violación a los derechos colectivos (fls. 658-662 cuaderno 1).

1.4.6 El representante del Ministerio Público solicitó amparar el derecho colectivo al goce de un ambiente sano; empero anotó que no era necesario adoptar medidas, comoquiera que la CAR adelantó las actuaciones administrativas y sancionatorias pertinentes, cumpliendo, de esta forma, con las funciones a su cargo. Por tanto, consideró que el caso *sub exámine* trata de un hecho superado (fls. 664-688 cuaderno 1).

1.5 Sentencia de primera instancia

Mediante sentencia de 29 de mayo de 2014, la Sala de Descongestión de la Sección Primera, Subsección C del Tribunal Administrativo de Cundinamarca accedió parcialmente a las pretensiones.

En cuanto a las excepciones de *"ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-"* y *"actuación conforme a la ley"*, propuestas por ANLA; *"ausencia de responsabilidad por parte de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR-, frente a la supuesta vulneración de los derechos colectivos"*; *"falta de legitimación en la causa por pasiva de la Agencia Nacional de Minería"* e *"improcedencia de la acción"* propuesta por el apoderado de la empresa SAP Agregados S.A., el Tribunal consideró que *"corresponden a verdaderos argumentos que soportan lo expuesto como fundamento de defensa, por lo que se entenderán resueltas en la decisión de fondo"*.

La excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el *a quo* la consideró no probada, toda vez que *"es a él al que le corresponde adoptar políticas macro de vigilancia y control y no puede desentenderse de su labor en tratándose de tareas que competen a los entes territoriales"*. Precisó, además, que se incluiría *"como órgano*

verificador de lo ordenado en la sentencia, a fin de que ejerza su función y proteja materialmente los derechos colectivos aquí transgredidos".

Por otra parte, el Tribunal encontró que la pretensión relativa a recuperar la flora y la fauna del lugar en la que se adelanta la explotación tiene relación directa con la protección de derechos colectivos invocados en la demanda, protegidos por la Ley 472 de 1998, por lo que consideró infundada la excepción de indebida escogencia de la acción propuesta por la CAR. Y, en lo atinente a la indemnización de perjuicios, señaló la improcedencia de la acción para obtener indemnización de intereses particulares. En este punto, declaró probada la excepción propuesta.

Luego, el *a quo* abordó el estudio de las excepciones denominadas falta de legitimación en la causa, ineptitud sustantiva de la demanda, indebida acumulación de pretensiones y cosa juzgada, propuestas por la sociedad SAP Agregados S.A. Encontró que i) la demanda cumplía con los requisitos legales; ii) la sociedad en mención estaba legitimada para actuar en el presente asunto y iii) la acción popular radicada con el número 2008-00025 se sustenta en hechos distintos a los que fundamentan esta acción.

En relación con los derechos colectivos invocados en la demanda, el *a quo* no encontró vulnerado el patrimonio público, comoquiera que *"la violación se concentra en circunstancias con un daño ambiental"* y *"las pruebas no convergen en una posible afrenta susceptible de protección"*; empero sí la moralidad administrativa en conexidad con la afectación al medio ambiente. Encontró acreditado que la sociedad SAP Agregados S.A. adelantó construcciones en concreto y estructuras metálicas, instaló y operó bandas transportadoras y dragas sobre el cauce del río Magdalena, sin contar con permiso de la autoridad ambiental e ignoró la orden impartida por la CAR, mediante la resolución n.º 0897 de 30 de marzo de 2010, por medio de la cual negó la ocupación del afluente hídrico. Dio cuenta de la ausencia de pruebas sobre la remoción o desmonte de las construcciones, dando lugar a la continua vulneración de los derechos colectivos. Al respecto, se destaca:

> *"Las actuaciones de SAP Agregados S.A. con lo probado, devienen en una clara infracción de lo preceptuado por el artículo 102 del Decreto 2811 de 1974, que obliga a que toda ocupación de cauces cuente con la correspondiente autorización, así como del artículo 191 del Decreto 1541 de 1978, en donde se exigen estudios, planos y presupuestos para conservación o recuperación de las aguas, sus lechos y cauces.*

Es justamente a partir de esta normatividad de donde la Sala extrae que hay una vulneración sobre el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente, comoquiera que desatender lo concerniente a las autorizaciones que deben expedir las autoridades ambientales, produce un desconocimiento tácito de su finalidad, que no es otra más que la preservación de los afluentes hídricos".

Frente a la responsabilidad de las entidades públicas, particulares y demás entes vinculados, el Tribunal señaló:

"Si bien la Corporación Autónoma Regional adelantó diligencias en campo, adoptó medidas preventivas y dio inicio al proceso sancionatorio, también lo es que la efectividad de sus determinaciones estuvieron sujetas a plazos laxos, lo que conllevó a que desde el año 2007, fecha en que se diera inicio al expediente sancionatorio con resolución No. 009 de 31 de octubre de 2007, la afrenta de intereses colectivos perdurara, de una parte, por no adoptar medidas definitivas sobre las construcciones localizadas en el cauce del río Magdalena, teniendo en cuenta que la compañía accionada no cuenta con el permiso para tal fin; únicamente se tiene por superada transcurridos siete (7) años luego de ser evidenciada la situación causante de transgresión, circunstancia que a todas las luces riñe con las tareas otorgadas por la ley a esa entidad.

Pero, para la Sala, la afrenta a la moralidad administrativa no solamente proviene de la tardía intervención para imponer sanciones, está reconocido por la misma SAP Agregados S.A. la construcción de la infraestructura en el cauce del río Magdalena existe, sin contar con la autorización de la CAR para edificar, que la extracción del material de arrastre que podía efectuarse, estaba supeditada a lo consagrado en la resolución OTTYAM No. 014 de 6 de agosto de 2003, limitante de las labores de explotación en la zona del cauce hídrico a extracción manual por acción humana, como quedó anotado líneas atrás, sin estimación alguna respecto al impacto ambiental que pudo implicar el desatender los postulados normativos.

Es de lo anotado de donde surge la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa, en conexidad con los principios orientadores de la función administrativa y el goce a un ambiente sano, la preservación y restauración del medio ambiente y el sistema de protección ambiental, como derechos de la comunidad.

(..)

Aunado a lo anterior cabe destacarse que en el propio texto de contestación de la demanda la apoderada de la CAR declaró que había adelantado ese proceso administrativo sancionatorio, sin que a la fecha en que se dicta este proveído acredite que logró de manera definitiva la cesación de los hechos configuradores de la transgresión".

Por lo anterior, el *a quo* ordenó a la empresa SAP Agregados S.A. que *"presente dentro de los tres meses siguientes a la ejecutoria de esta providencia un plan de acción que contenga soluciones concretas para resolver la situación de*

vulneración probada". Además, compulsó copias a la Procuraduría General de la Nación, con el objeto de que adelantara la investigación de las conductas de los funcionarios de la CAR.

En cuanto al municipio de Ricaurte y al Concejo Municipal, el Tribunal resolvió que no les asiste responsabilidad en los hechos, comoquiera que la actuación permite establecer que la modificación al Esquema de Ordenamiento Territorial estuvo conforme con las normas legales y constitucionales sobre planeación urbanística. Tampoco encontró acreditada la afectación a la economía turística, como lo afirmó la parte actora, pues *"no reposa medio de convicción alguno donde se consignen cifras por pérdidas o perjuicios a esa industria, derivados de la modificación al EOT"*.

Por último, el *a quo* negó el incentivo, en razón de su derogatoria por la Ley 1425 de 2010 y la sentencia C-630 de 2011, que declaró la exequibilidad de la norma (fls. 690-751 cuaderno principal).

1.5.1 Mediante auto de 10 de julio de 2014, el *a quo* aclaró la sentencia, en lo que tiene que ver con las entidades obligadas a presentar el plan de acción, así:

> *"PRIMERO.- ACLÁRASE la expresión "empresa accionada" presente en la página 52 (folio 741 cuaderno principal) de la sentencia del 29 de mayo de 2014, proferida por esta Subsección, en el sentido de precisar que ahí se hace referencia a "la parte accionada", por tanto, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y las demás integrantes del extremo pasivo de la litis, están obligadas a presentar un plan de acción encomendado en los términos del numeral cuarto de dicha providencia y conforme a sus competencias"* (fls. 857-869 cuaderno principal).

2. SEGUNDA INSTANCIA

2.1 Recurso de apelación

Inconformes, la Agencia Nacional de Minería, el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, la sociedad SAP Agregados S.A. y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca apelaron la decisión.

2.1 La Agencia Nacional de Minería solicita se declare la falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta en la contestación de la demanda. Insiste en que *"(..) no tiene dentro de sus funciones y competencias, el seguimiento y supervisión de*

las obligaciones ambientales derivadas de los permisos, autorizaciones y licencias expedidas por las autoridades correspondientes, ni tampoco el seguimiento y control de las actividades de minería ilegal". Precisa que su función principal es fomentar la exploración técnica y la explotación de los recursos mineros de propiedad estatal y privada. Pone de presente que las Corporaciones Autónomas Regionales son las encargadas de administrar el medio ambiente y los recursos naturales no renovables, de conformidad con las políticas del Ministerio de Medio Ambiente. Al tiempo, alega haber cumplido con sus funciones como autoridad minera, *"(..) máxime cuando ha llevado a cabo todas y cada una de las actuaciones tendientes al seguimiento de los títulos mineros legalmente expedidos en el municipio de Ricaurte"* (fls. 753-775 cuaderno principal).

2.2 El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible solicita la revocatoria parcial de la sentencia para que, en su lugar, se declaren probadas las excepciones propuestas en la contestación de la demanda y se le excluya de la conformación del Comité de Verificación. Sostiene que es la Corporación Autónoma Regional a quien le compete vigilar lo resuelto en el fallo, según las previsiones de la Ley 99 de 1993, toda vez que es la *"máxima autoridad ambiental con funciones de ejecución de las medidas sancionatorias ambientales en el área de su jurisdicción"* (fls. 776-787 y 851-855 cuaderno principal).

2.3 La sociedad SAP Agregados S.A. también impugna el fallo. Pone de presente que, si bien mediante resolución n.º 212 de 28 de enero de 2014, la CAR le impuso una multa equivalente a 85 SMMLV, la decisión fue recurrida, sin que a la fecha se haya resuelto. Insiste en que operó el fenómeno de la cosa juzgada, comoquiera que las pruebas dan cuenta de la existencia de otra acción popular, adelantada por los mismos hechos, proceso que culminó con sentencia negatoria de las pretensiones y en la que se declaró probada la excepción de inepta demanda. Reitera que la parte actora no probó el daño ambiental o su amenaza, tampoco la violación de los derechos colectivos invocados en el libelo. Al respecto, alega:

> *"(..) las autoridades ambientes siempre conocieron de las gestiones realizadas por SAP Agregados S.A., tendientes a contar con los permisos necesarios frente a cada autoridad, para dar cabal cumplimiento al desarrollo del contrato de explotación minera, no obstante la explotación es permitida en la zona dada la modificación del Esquema de Ordenamiento Territorial, en la que el Concejo Municipal lo catalogó como industrial y no puede aducirse que mi representada causó erosión en los terrenos de la*

comunidad, cuando por naturaleza y conforme a los estudios de suelo de la zona, el INDERENA desde los años 80 autorizaba la explotación de materiales, dadas las características de los terrenos que por naturaleza son erosionados.

De otra parte, nótese que la CAR si impuso sanción a mi representada, pero con ocasión al incumplimiento de la normatividad, artículo 102 del Decreto Ley 2811 de 1974 y el artículo 191 del Decreto 1541 de 1978. No con ocasión de un daño ecológico".

La sociedad SAP Agregados S.A. insiste en que la explotación minera está debidamente amparada en el contrato de concesión, título minero que lo autoriza. Puso de presente que la CAR negó la modificación al Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce, por falta de competencia, razón por la cual el trámite fue remitido a la ANLA y se encuentra pendiente de resolver. A su parecer, *"hasta tanto la autoridad ambiental se pronuncie de manera definitiva no podía hablarse de la existencia de un daño ambiental"*.

Respecto a la ocupación del cauce, la demandada asegura que, si bien hay una construcción sobre el margen autorizado del río, pendiente del trámite atrás señalado, no ha causado ningún daño ambiental, por lo que no puede hablarse de vulneración al derecho colectivo del goce a un ambiente sano –se destaca-:

"(..) las obras que se realizaron no se hicieron dentro del cauce del río sino dentro de ese margen de 30 metros, para lo cual a manera ilustrativa aportamos fotografías del proyecto.

Como se mencionó, en efecto en el 2007 se empezaron a realizar unas obras que hacían parte del proyecto de modificación del sistema de explotación que requería los trámites que se señalaron en el acápite anterior.

Naturalmente es evidente la construcción, de la que tanto se duele el fallo de primera instancia, pero también es cierto que dicha construcción no ha causado ningún daño ambiental, ni a la flora, ni a la fauna y mucho menos al cauce del río Magdalena como de manera desacertada y con ausencia de fundamentación técnica y jurídica lo presenta el actor popular".

La recurrente sostiene que la decisión de suspensión de las obras estuvo fundada en la ausencia de permiso para la ocupación del cauce, sin que se haya evidenciado un daño ambiental, pues, de lo contrario tendría que haberse ordenado la demolición. Por tal razón, según su versión, fue que la CAR, mediante resolución n.º 212 de 28 de enero de 2014, no solo impuso una multa sino que levantó la medida de suspensión, por cuanto la sociedad solicitó a la autoridad competente, esto es a la ANLA, la modificación del Plan de Manejo Ambiental.

Aduce que la violación a la normativa ambiental no puede ser sinónimo de daño ambiental. Por tal razón, alega incongruencia e imprecisión de la sentencia de primera instancia y violación al debido proceso, *"tras la ausencia de un estudio juicioso de todas las pruebas"*.

En cuanto a la ausencia de pruebas que demuestren el daño ecológico, la sociedad demandada aduce:

> *"Con lo anterior se evidencia que no existe prueba alguna que determine que SAP Agregados S.A. desvió el cauce del río Magdalena para instalar una banda transportadora y una draga, ya que lo que está probado es que SAP Agregados S.A. en su momento solicitó a la CAR que iniciara el trámite administrativo de permiso de ocupación del cauce del río Magdalena, en el sector de la Isla del Sol, para la instalación y operación de la banda aérea transportadora de material de arrastre extraído de la fuente hídrica dentro de la concesión minera 21749 y un proyecto para el funcionamiento de la draga, no para desviar los afluentes del río, situación que sin duda sí hubiese sido reprochada. Tampoco pudo haber afectación del cauce del río, cuando la misma ANLA, señaló en sus informes que efectuó visita de seguimiento ambiental, en donde concluyó que esa herramienta no afectó el curso hídrico, ya que los pilotes sobre los cuales está instalada no se ubicaron en el cauce del lecho del río. Ahora, en el informe técnico 764 de 11 de diciembre de 2007, la CAR revisó la documentación relacionada con la infraestructura instalada, discurriendo que no presenta ninguna afectación directa sobre la dinámica del río ni respecto de sus condiciones hidráulicas e hidrológicas".*

Por todo lo anterior, la recurrente solicita revocar la sentencia (fls. 790-815 cuaderno principal).

2.4 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca alega que la parte actora no probó la vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo, razón por la cual no resulta del caso acceder a las pretensiones. Al respecto, señaló:

> *"(..) el Tribunal se limitó a fallar con base en las pruebas documentales aportadas por la CAR, que de ninguna manera indican que la empresa accionada hubiera desviado el cauce del río Magdalena en la Isla del Amor o estuviera escavando con maquinaria pesada el citado río, provocando aumento de profundidad y de su cauce, ocasionando al mismo tiempo erosión ya que están desapareciendo las fincas aledañas a la rivera, que eran las actuaciones que debían haberse demostrado de acuerdo con lo señalado en la demanda*.
>
> *No obstante lo anterior, el despacho en varios apartes del fallo afirmó que los hechos de la demanda habían sido probados y por ello amparó los derechos colectivos supuestamente vulnerados; sin embargo la única*

verdad probada en el proceso es que el 5 de marzo de 2007, el representante legal de Inversiones El Pórtico Ltda. presentó una queja contra SAP Agregados S.A., por la construcción de unas obras en la ronda del río Magdalena en la Isla del sol, ubicada en el municipio de Ricaurte y por esta razón mediante resolución 0009 de 31 de octubre de 2007, la CAR inició el respectivo trámite administrativo de carácter sancionatorio que reposa en el expediente 30430 aportado como prueba al proceso, actividad que a todas luces es muy diferente a las que se indican en la demanda y que además, fue desarrollada en un lugar distinto al indicado en las pretensiones de la misma (Isla del Sol y no en la Isla del Amor)".

La recurrente sostiene, además, que no es cierto que haya atentado contra la moralidad administrativa, por su demora en imponer las sanciones que correspondía, pues, según su versión, actúo oportunamente. Afirma que, una vez realizadas las visitas al lugar de los hechos, procedió a elaborar el informe técnico que dio lugar al inicio del trámite sancionatorio de toma de medidas. Luego, suspendió las obras que se encontraba realizado la sociedad SAP Agregados S.A. en el cauce del río, medida que fue cumplida y se mantuvo durante todo el proceso.

La entidad da cuenta, por otra parte, que en los informes técnicos n.º 914 de 15 de diciembre de 2008 y 542 de 24 de octubre de 2011 se concluyó que *"(..) las obras construidas por la empresa SAP Agregados S.A., no estaban afectando el equilibrio de la corriente ni la dinámica natural del río Magdalena, por ello no es cierto que se hayan vulnerado los derechos colectivos al medio ambiente sano y al sistema de protección ambiental y que la CAR fue ineficaz al proteger dichos derechos, como equivocadamente lo afirma el Tribunal en su fallo"* (fls. 865-868 cuaderno principal).

2.2 Alegaciones finales

2.2.1 De esta oportunidad hicieron uso la sociedad SAP Agregados S.A., la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y la Agencia Nacional de Minería, reiterando los argumentos esgrimidos en el transcurso del proceso (fls. 885-961 cuaderno ppal.).

2.2.2 La Defensoría del Pueblo solicita confirmar la sentencia, proteger los derechos colectivos invocados en la demanda, cumplir las medidas ordenadas por el *a quo*, ordenar que se brinde asesoría acerca de los programas que se podrían implementar en el río Magdalena, para propender por su restauración y adelantar

capacitaciones de socialización a la comunidad, sobre la problemática del afluente (fls. 962-969 cuaderno ppal.).

2.2.3 La Procuraduría Quinta Delegada ante la Corporación, por su parte, solicita revocar el fallo para, en su lugar, negar las pretensiones. Considera que *"no se demostró la real y efectiva vulneración o amenaza de los derechos colectivos cuya protección se persiguió con la acción popular"*. Señala que la parte actora no probó la afectación del medio ambiente, tampoco la actuación irregular de la CAR. Pone de presente que el procedimiento adelantado y las medidas adoptadas por la autoridad ambiente estuvieron conformes con las exigencias legales y la realidad de los hechos. Por último, precisa que los actos administrativos que culminaron el trámite sancionatorio y modificaron el uso del suelo por parte del Concejo municipal de Ricaurte, gozan de presunción de legalidad (fls. 970-984 cuaderno ppal.).

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

1. Competencia

Esta Corporación es competente para conocer del presente asunto, en razón del recurso de apelación interpuesto por los demandados en proceso de dos instancias, en contra de la sentencia en la que el Tribunal accedió parcialmente a las pretensiones.

2. Asunto que la Sala debe resolver

Corresponde a la Sala resolver el recurso de apelación interpuesto por las entidades públicas demandadas, contra la sentencia de 29 de mayo de 2014, proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, con miras a establecer la legalidad de la actuación de los demandados y la vulneración de los derechos colectivos invocados en el libelo.

Para el efecto, la Sala abordará las excepciones propuestas, los hechos probados y, por último el estudio de la protección de los derechos colectivos invocados en el contexto de la acción ejercida, para luego decidir lo que corresponda sobre el juicio de moralidad y de defensa del patrimonio público, goce a un ambiente sano,

preservación y restauración del medio ambiente y protección de áreas de especial importancia ecológica, a partir de las actuaciones, decisiones y demás hechos acreditados en el proceso.

2.1 Resolución de excepciones

El artículo 23 de la Ley 472 de 1998 prevé que en la contestación de la demanda sólo podrá proponerse las excepciones de mérito y las previas de falta de jurisdicción y cosa juzgada, las cuales serán resueltas por el juez en la sentencia.

La Sala encuentra que la gran mayoría de las excepciones propuestas por los demandados tienen que ver con el análisis de fondo del asunto, dirigidas a controvertir la responsabilidad en los hechos objeto de la litis, las cuales serán resueltas como sigue, no sin antes advertir que frente a las demás, resulta del caso declararlas improcedentes, en razón de lo previsto en la norma en mención.

2.1 La Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- propuso las excepciones de *"ausencia de vulneración de derechos colectivos por parte de la ANLA"* y *"actuación conforme a la ley".*

Al respecto, la Sala considera que los argumentos que la sustentan hacen parte del análisis de fondo del presente asunto. Efectivamente los medios de defensa argüidos por la demandada están dirigidos a extinguir, dilatar o modificar las pretensiones, las cuales, desde luego, deberán ser analizadas al resolver estas últimas.

2.2 El Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, comoquiera que la litis tiene relación con las funciones que por ley corresponden a la Corporación Autónoma Regional y a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, por ser órganos ejecutores. Adujo que su competencia se limitaba a fijar las políticas en materia ambiental y controvierte su inclusión en el Comité de Verificación.

La Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la ley, las políticas y regulaciones a las

que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

Corresponde al Ministerio del Medio Ambiente, junto con el Presidente de la República y la participación de la comunidad, formular la política nacional ambiental y de recursos naturales renovables, de manera que se garantice el derecho de todas las personas a gozar de un medio ambiente sano y se proteja el patrimonio natural y la soberanía de la Nación. En los términos de la norma, corresponde al Ministerio del Medio Ambiente coordinar el Sistema Nacional Ambiental, SINA, que en esta ley se organiza, para asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación (artículo 2º).

El artículo 5º ibídem, por su parte, consagró, entre otras, las siguientes funciones a cargo del ministerio:

> *"1.- Formular la política nacional en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, y establecer las reglas y criterios de ordenamiento ambiental de uso del territorio y de los mares adyacentes, para asegurar el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.*
>
> *2.- Regular las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente, y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural;*
> *(..)*
>
> *11.- Dictar regulaciones de carácter general tendientes a controlar y reducir las contaminaciones geosférica, hídrica, del paisaje, sonora y atmosférica, en todo el territorio nacional;*
> *(..)*
>
> *35.- Hacer evaluación, seguimiento y control de los factores de riesgo ecológico y de los que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades las acciones tendientes a prevenir la emergencia o a impedir la extensión de sus efectos".*

La Sala considera que el papel primordial del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial en la adopción de las medidas de recuperación del área

protegida, en cumplimiento de su función de regulación de las condiciones generales para el saneamiento del medio ambiente y el uso, manejo, aprovechamiento, conservación, restauración y recuperación de los recursos naturales, a fin de impedir, reprimir, eliminar o mitigar el impacto de actividades contaminantes, deteriorantes o destructivas del entorno o del patrimonio natural (artículos 2º y 5° de la Ley 99 de 1993), son razones suficientes para despachar negativamente la excepción propuesta.

Por ello, se insiste, no son de recibo los argumentos que expone en el escrito de contestación del libelo e impugnación de la sentencia, según los cuales, no es la entidad competente para tomar las medidas tendientes a resolver la problemática, pues, por el contrario, se trata de uno de los actores de la solución integral que requiere el asunto *sub exámine*; solución que, como ya se dijo, exige la acción conjunta de todas las demandadas, siendo el Ministerio -como órgano rector de la política ambiental- quien debe dirigir y coordinar directamente las acciones, independientemente de las funciones asignadas por la ley a otros entes del orden territorial o nacional.

2.3 La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca propuso las excepciones de i) indebida escogencia de la acción, en relación con las pretensiones relativas a recuperar la fauna y la flora en el lugar de los hechos y obtener la reparación de los daños causados, comoquiera que, en su sentir, escapan a la naturaleza de la acción popular y ii) *"ausencia de responsabilidad frente a la supuesta vulneración de los derechos colectivos".*
Al respecto, la Sala considera que, atendiendo a la naturaleza y finalidad de la acción popular, la controversia planteada y la realidad probatoria del *sub lite*, las pretensiones de protección de la flora y fauna involucran derechos colectivos.

Así, los artículos 79, 80 y 226 de la Carta Política consagran la responsabilidad del Estado en el cuidado de los derechos colectivos, a cuyo cargo corresponde i) *"proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines"*; ii) planificar *"el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"*; iii) cooperar con otras naciones en el auxilio de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas y iv) promover *"la internacionalización de las relaciones ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional"*.

Lo anterior en consonancia con el deber de los particulares de *"proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano"*, sin desconocer que la propiedad privada también *"le es inherente una función ecológica"* (artículos 58 y 95 constitucional).

El literal c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, por su parte, dispone:

> *"Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:*
>
> *(..)*
>
> *c) La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.* ***La conservación de las especies animales y vegetales****, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente"* (negrillas fuera de texto).

La acción popular consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política y reglamentada por la Ley 472 de 1998, tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Caracteriza la acción popular su condición principal y preventiva en la medida, en que procede cuando un derecho colectivo está siendo amenazado, amén de restitutiva, cuando quiera que el derecho colectivo está siendo violado y las cosas deberán volver al estado anterior, razones por las cuales, el inciso segundo del artículo 2 de la Ley 472 de 1998 establece que éstas *"... 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"*. Por estas razones, la acción, aunque no se agota en una sanción ni en un castigo, en un sentido amplio las comprende, siempre que se requieran para proteger la colectividad frente a una amenaza o vulneración del daño contingente.

El equilibrio ecológico y defensa del medio ambiente, conceptos dentro de los cuales están integrados los relativos a la flora y la fauna, son derechos colectivos,

cuyo amparo puede invocarse por medio de la acción popular. Por tanto, en cuanto a este punto, la excepción no prospera.

Por otro lado, respecto del segundo punto de la excepción, atinente a *"la indebida escogencia de la acción"* en relación con las pretensiones relativas a obtener la reparación de los daños causados, la Sala declarará su improcedencia, al tenor del artículo 23 de la Ley 472 de 1998.

No obstante, resulta de vital importancia reiterar, como lo ha venido sosteniendo la Sala, que en razón de la acción popular las indemnizaciones proceden siempre que la restauración devenga en inescindible, con las medidas para hacer cesar la vulneración o conjurar la amenaza sin que, en todo caso, sea dable hacer uso de una protección colectiva en orden a una reparación puramente individual. Así, se destaca la sentencia de 31 de agosto de 2006[5], en la que la Corporación señaló:

> *"En las acciones populares es posible obtener el pago de perjuicios cuando se haya causado daño a un derecho o interés colectivo, pero sólo a favor de la entidad pública no culpable que los tenga a su cargo, es decir, que en tratándose de particulares no hay lugar a reconocer y pagar indemnización alguna. Las acciones de grupo se ejercen exclusivamente para obtener el reconocimiento y pago de los perjuicios individuales. Es deber del Juez proferir sentencia de mérito, para lo cual adecuará la petición a la decisión que corresponda. Con los anteriores presupuestos, la Sala anota que si bien la acción popular no es el instrumento idóneo para reclamar una indemnización de perjuicios, sí debe pronunciarse sobre la pretensión de reubicación de las viviendas de los actores, pues de encontrarse probada la alegada vulneración del derecho colectivo a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, la protección de estos derechos colectivos encuadra perfectamente en las finalidades de la acción popular, una de las cuales es, entre otras, hacer cesar el peligro sobre el derecho amenazado"* (negrillas fuera de texto).

Esto es, como lo determina 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[6]. Por tanto, la reparación de los daños no procede a favor de los particulares.

Finalmente, en relación con la ausencia de responsabilidad, la Sala encuentra que los argumentos hacen parte del análisis de fondo y así se procederá.

---

[5] Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade, exp. 68001-23-15-000-2001-01472-01.
[6] Al respecto se puede consultar la sentencia del 15 de febrero de 2007. Consejero ponente: Camilo Arciniegas Andrade, exp. 15001-23-31-000-2001-00085-01.

2.4 La Agencia Nacional de Minería, antes INGEOMINAS propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, fundada en que las Corporaciones Autónomas Regionales de cada departamento son las encargadas de realizar el estudio de impacto ambiental y la autoridad municipal facultada para cerrar las explotaciones mineras ilegales y proceder al decomiso de los minerales extraídos.

Al respecto, la Sala encuentra que, en los términos del Decreto n.º 4134 de 3 de noviembre de 2011, la Agencia Nacional de Minería, antes INGEOMINAS, tiene dentro de sus competencias administrar los recursos minerales y promover su aprovechamiento, coordinar con las autoridades ambientales y hacer seguimiento a los títulos mineros (art. 3). La Resolución n.º 180074 de 27 de enero de 2004, por su parte, da cuenta de la delegación de funciones mineras, realizada por el Ministerio de Minas y Energía a INGEOMINAS, como autoridad minera. Particularmente, estaría a cargo de la promoción de políticas generales en materia de geología y minería. Y, por medio de la Resolución n.º 180876 de 7 de junio de 2012, el ministerio en mención reasumió funciones y, a la vez, delegó en la Agencia Nacional de Minería la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros para la explotación y exploración de yacimientos minerales en el territorio nacional (fls. 415-418 cuaderno 3). De esta forma, la Sala encuentra que la excepción propuesta no tiene vocación de prosperidad, comoquiera que ha sido prevista la intervención de la Agencia Nacional de Minería en la protección de los recursos naturales.

Cabe anotar, además, que el artículo 317 de la Ley 685 de 2001, Código de Minas, claramente dispone que *"cuando en este Código se hace referencia a la **autoridad minera** o concedente, sin otra denominación adicional, se entenderá hecha al Ministerio de Minas y Energía **o en su defecto a la autoridad nacional**, que de conformidad con la organización de la administración pública y la distribución de funciones entre los entes que la integran, **tenga a su cargo la administración de los recursos mineros, la promoción de los aspectos atinentes a la industria minera**, la administración del recaudo y distribución de las contraprestaciones económicas señaladas en este Código, **con el fin de desarrollar las funciones de titulación, registro, asistencia técnica, fomento, fiscalización y vigilancia de las obligaciones emanadas de los títulos y solicitudes de áreas mineras**"* (negrillas fuera de texto).

Además, la Sala encuentra que los argumentos constitutivos de la excepción propuesta no tienen otra finalidad distinta a controvertir la responsabilidad atribuida en los hechos, los cuales, desde luego, deberán ser analizados al momento de definir el fondo del asunto.

2.5 La sociedad SAP Agregados S.A. propuso las excepciones de i) improcedencia de la acción, por cuanto los derechos colectivos señalados en la demanda *"no están siendo vulnerados"*; ii) falta de legitimación en la causa, pues la parte actora no acreditó su desconocimiento; iii) ineptitud sustantiva de la demanda, fundada en *"la imprecisión de las pretensiones y la falta de correspondencia de las mismas con los hechos"*; iv) indebida acumulación de pretensiones, toda vez que el demandante *"(..) confunde tres situaciones completamente diferentes, una relacionada con las vías del barrio Isla del Sol, otra con la extracción del material del río Magdalena y otra la trituración del mismo"* y v) cosa juzgada, en la medida en que existe otra acción popular por los mismos hechos.

En relación con la primera y segunda excepción, la Sala encuentra que los argumentos que las sustentan tienen que ver con la responsabilidad atribuida a la sociedad SAP Agregados S.A. en la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda. Aspecto del resorte del análisis de fondo del *caso sub exámine*.

Tampoco tienen vocación de prosperidad la tercera y cuarta excepción, en la medida en que resultan improcedentes a la luz del artículo 23 de la Ley 472 de 1998. No obstante, cabe precisar que la demanda cumple con los requisitos de forma exigidos en la ley y basta con revisar el texto del libelo para tener claras las pretensiones del actor y los hechos que le sirven de fundamento, así como las imputaciones atribuidas a los demandados, particularmente en lo relacionado con las actividades de explotación minera sobre la cuenca del río Magdalena, jurisdicción del municipio de Ricaurte, por parte de la empresa SAP Agregados S.A., a través de la instalación de infraestructuras, esto es una banda transportadora y una draga, carentes, en su versión, de requisitos legales, obras que causaron daño ecológico, así como la omisión de la administración municipal y demás autoridades para sancionar a la concesionaria.

Lo que sí resulta incongruente con los hechos, es que el actor popular hizo referencia a *"las vías del barrio Isla del Sol"*, por la extracción de materiales del afluente en mención. Esto deviene de un error, en la medida en que del contenido integral de la demanda no se vislumbra imputación alguna con la situación urbana del municipio de Ricaurte, menos aún con el estado de su malla vial, sin que dé lugar a la ineptitud de la demanda.

En cuanto a la quinta excepción denominada cosa juzgada, las pruebas dan cuenta de que el señor Camilo Augusto Hernández Córdoba presentó acción popular en contra del municipio de Ricaurte, CAR y la sociedad SAP Agregados S.A., dentro del proceso radicado con el número 2008-00025, en la que fueron ventilados supuestos fácticos distintos a los del caso sometido a consideración de la Sala. Por lo que la sentencia allí proferida no tiene incidencia en el presente asunto, como puede establecerse.

Efectivamente el 29 de agosto de 2011, el Juzgado Primero Administrativo de Descongestión del Circuito de Girardot dictó sentencia declarando probada la excepción de ineptitud sustantiva de la demanda y denegó las pretensiones. La decisión da cuenta de las siguientes pretensiones:

> *"Sírvase señor juez ordenar, mediante medida cautelar, que se cese la explotación indiscriminada por parte de esta empresa en predio identificado con cédula catastral 01-00-0026-0013-000, teniendo en cuenta que el permiso que tenía Sutimacera para extracción artesanal de arena y No (sic) como se está haciendo actualmente (industria pesada).*
>
> *Ordénese a la alcaldía de Ricaurte que en forma efectiva no permita el paso de volquetas con arena por las vías del Barrio Isla del Sol, las cuales deterioran, incluso a las de más reciente pavimentación y perturban la tranquilidad y el libre desplazamiento de sus habitantes.*
>
> *Ordénese al municipio de Ricaurte a realizar todas las obras incluidas en la Resolución 1300 de 2005, dentro del plan parcial ambiental para la ronda del río y todas las obras establecidas para la conservación del espacio público, el circuito turístico y las vías necesarias de desaceleración.*
>
> *Ordénese a la Corporación Ambiental CAR o a la entidad ambiental que corresponde, que efectúe las sanciones a que dé lugar el incumplimiento de los permisos y licencia ambiental, por parte de la empresa SAP Agregados.*
>
> *Ordénese tomar las medidas disciplinarias a que halla (sic) lugar en busca de la modalidad administrativa de los funcionarios tanto del municipio como de la CAR, que permitieron el inicio de este proyecto, sin el cumplimiento de los requisitos ambientales de ley y que con ello propiciaron el deterioro del río Magdalena y el daño del medio ambiente de la zona comprometida".*

En los hechos, la parte actora puso de presente, en síntesis, lo siguiente:

> *"El 16 de octubre/07 se radicó un derecho de petición dirigido al Dr. Jorge Jaimes Hernández, Director Oficina Provincial CAR Alto Magdalena, donde entre varios interrogantes se volvía a preguntar sobre el cumplimiento del plan parcial ambiental en el predio donde se realizó el cambio del uso del suelo y en el punto 5 se preguntaba si SAP Agregados S.A. había entregado copia detallada del proyecto y los permisos ambientales correspondientes, entre ellos la licencia ambiental de acuerdo a lo estipulado en el Decreto 1220/05. En la respuesta de la CAR se vuelve a reiterar como un año atrás que el municipio no había entregado ninguno de los documentos del plan parcial. No se dio contestación al interrogante sobre los permisos ambientales correspondientes, ni a la licencia ambiental".*

El accionante señaló que pretendía garantizar los derechos colectivos al ambiente sano, moralidad administrativa, equilibrio económico, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y el espacio público.

En dicha oportunidad, la parte actora alegó que los derechos colectivos señalados estaban siendo vulnerados por las entidades demandadas, ya que *"(..) en la argumentación para el cambio del uso del suelo para el predio identificado con cédula catastral 01-00-0026-0013-000 con área del 10.43 Ha (sic) cambiando el uso del suelo de recreativo y residencial a un uso de industria pesada, en el artículo 5º del considerando decía "que las vías del barrio Isla del Sol", sector cuyo uso del suelo es residencial densidad media y la clasificación de sus vías no prevé tráfico pesado, transitan diariamente volquetas y dobletroques con material proveniente del río Magdalena. Este tráfico está afectando el bienestar de los habitantes del sector y el estado de las vías. El desarrollo de esta actividad cuenta con las licencias y permisos respectivos emitidos por las autoridades ambientales (fl. 23 c-1)".*

Posteriormente, el demandante señaló que, después de dos años de aprobado el cambio del uso del suelo, continuaba el tráfico de vehículos pesados, lo que, según su versión, *"es señal de que la iniciativa de cambio de uso del suelo por parte de la Alcaldía era para el favorecimiento directo de SAP Agregados y no para proteger las vías y la tranquilidad de los habitantes del sector afectado"*.

Teniendo en cuenta lo anterior, el juzgado de conocimiento consideró que la demanda estaba encaminada a enjuiciar la legalidad del acuerdo municipal n.º 020

de 5 de noviembre de 2005, aún vigente; empero advirtió la improcedencia de la acción popular para controvertir la conformidad del acto con el ordenamiento jurídico. Al tiempo, estableció que la pretensión encaminada a que las demandadas cumplan con la normatividad ambiental, esto es la resolución n.º 1300 de 2005, deviene en improcedente, comoquiera que, para tales efectos, resulta idónea la acción de cumplimiento. Por tanto, declaró probada la excepción de inepta demanda y negó las súplicas por improcedencia de la acción (fls. 620-630 cuaderno 4).

Como se observa, las pretensiones y hechos objeto de dicha acción difieren de los planteados en el *sub lite*, referidos a la protección de los derechos colectivos al patrimonio público, goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente, protección de áreas de especial importancia ecológica y moralidad administrativa. Todo, originado en una explotación minera adelantada sobre el cauce del río Magdalena.

Por lo anterior, la Sala encuentra no probada la excepción propuesta.

2.2 Hechos probados

Serán tenidos en cuenta los documentos aportados por la parte actora en las oportunidades legales, los remitidos por las entidades públicas demandadas, las respuestas de diversas autoridades a los requerimientos del Tribunal y los testimonios recibidos en el curso del presente asunto, pues se trata de pruebas decretadas y practicadas dentro de las oportunidades procesales.

De conformidad con el acervo probatorio que reposa en la actuación, la Sala encuentra acreditados los siguientes hechos:

a).- El 23 de agosto de 1999, la Empresa Nacional Minera Ltda. –MINERCOL- y el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de Materiales de Construcción “SUTIMAC” suscribieron el contrato de concesión para mediana minería n.º 21749, para la extracción y apropiación de materiales de construcción (gravas y arenas), localizado en el municipio de Ricaurte, con un mínimo anual de explotación de 18 000 metros cúbicos y por el término de treinta (30) años. El mismo día, el contrato fue inscrito en el registro minero nacional, perfeccionado el 8 de octubre siguiente (fls. 81-90 cuaderno 1 y 60, 85 y 88 cuaderno 2).

b).- Las pruebas dan cuenta de que entre los años 2001 y 2003, la empresa MINERCOL adelantó visitas constantes al lugar de la concesión y elaboró los informes técnicos respectivos. La documentación evidencia incumplimientos del concesionario SUTIMAC, relativos al pago tardío de regalías y suministro incompleto de información. Se destaca el informe de 23 de abril de 2001, en el que la entidad dio cuenta del estado del contrato, la aprobación del informe del año 1999 y la falta de pago de las regalías correspondientes al cuarto trimestre de 1999 al mismo periodo del 2000.

Mediante auto n.º RUD-0120-02, MINERCOL requirió al concesionario SUTIMAC, bajo el apremio de multa, el pago de las regalías y la presentación del informe anual. En la misma decisión corrió traslado del informe referido (fls. 21-22, 24-25 cuaderno 2).

También está acreditado que el 24 de octubre de 2002, la División de Seguimiento y Control de MINERCOL realizó visita técnica al área del contrato de concesión n.º 21749. En el mes de febrero de 2003, elaboró el informe en el que dio cuenta de que el lugar de explotación se encontraba en el sector de la Isla del Sol, en el municipio de Ricaurte. Al tiempo, verificó que el sistema utilizado era manual, con palas y carga en volquetas y los trabajos se adelantaban dentro del área autorizada. Por último, dejó constancia que laboraba personal no afiliado al sistema de seguridad social y que, además, no contaba con elementos de protección industrial (fls. 34-41 cuaderno 2).

Y, mediante el informe de 3 de junio de 2003, la Gerencia de Fiscalización Minera de la entidad aprobó la póliza de cumplimiento, empero dejó constancia de que el concesionario SUTIMAC no acreditó el pago de las regalías correspondientes al primer trimestre de dicha anualidad. Con auto de 13 del mismo mes y año, corrió traslado del informe (fls. 44-47 cuaderno 2).

c).- El 6 de agosto de 2003, mediante resolución n.º OTTYAM-0014, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca impuso la ejecución del Plan de Manejo Ambiental presentado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de Materiales de Construcción “SUTIMAC”, para la extracción de material de arrastre del río Magdalena, sector Isla del Sol, municipio de Ricaurte, Cundinamarca, amparado por el contrato de concesión n.º 21749. Determinó que

la extracción propuesta debía adelantarse en verano y de forma mecánica o manual (acción humana). Prohibió el acceso de volquetas en malas condiciones, con el objeto de evitar el derrame de aceite o combustible a los playones. Estableció que el concesionario debía suspender las obras en caso de presentarse *"algún problema ambiental"* y tomar las medidas necesarias para mitigar y compensar los impactos ambientales que se llegaren a causar, al tiempo que debía responder por los perjuicios ocasionados (fls. 51-53 cuaderno 2).

d).- A partir del año 2004, INGEOMINAS, en ejercicio de su competencia, asumió el control y vigilancia de las obras ejecutadas en el marco del contrato de concesión 21749. En las visitas e informes dio cuenta de que el concesionario no reportaba ni liquidaba a tiempo las regalías causadas, tampoco presentaba de forma oportuna los cronogramas de labores, trabajos de producción y ajustes de pólizas. Por lo anterior, la entidad realizó varios llamados de atención y apremios de multa (fls. 78, 85, 88, 205-209, 217-218 cuaderno 2).

Luego de la realización de cada visita, la entidad elaboraba el informe técnico correspondiente y, mediante autos de trámite, proferidos por el Grupo de Seguimiento y Control, corría traslado al concesionario. En acápite posterior, la Sala destacará algunos de ellos.

e).- El 21 de abril de 2004, el sindicato SUTIMAC dio cuenta al Instituto Colombiano de Geología y Minería –INGEOMINAS- de la cesión del contrato a la sociedad SAP Agregados S.A. (fls. 94-95 cuaderno 2).

f).- El 11 y 29 de julio de 2005, mediante resoluciones n.º 0442 y 0517, la Dirección de Servicio Minero de INGEOMINAS autorizó la cesión de derechos del contrato de concesión n.º 21749 (fls. 111-119 cuaderno 2). El 16 de agosto siguiente, la cesión quedó inscrita en el registro minero (fl. 121 cuaderno 2).

g).- El 31 de enero de 2006, la sociedad SAP Agregados S.A. informó a INGEOMINAS la subcontratación con el sindicato SUTIMAC, para la explotación artesanal de materiales de construcción en el área de concesión minera. INGEOMINAS negó la petición por falta de documentación de soporte (fls. 130-138, 255-257 cuaderno 2).

h).- El 3 de abril del mismo año, a través de la resolución n.º 1085, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca autorizó la cesión del Plan de Manejo Ambiental a favor de la sociedad SAP Agregados S.A., para la extracción del material de arrastre del río Magdalena, sector Isla de Sol (fls. 157-160 cuaderno 2).

i).- El 25 de julio de 2007, INGEOMINAS realizó visita al lugar en el que se adelantaba la explotación minera. Los hallazgos fueron plasmados en el informe técnico n.º SFOM-0211 de agosto de 2007. Los funcionarios de la entidad dejaron constancia que i) la extracción respondía a las especificaciones del contrato y Plan de Manejo Ambiental y ii) el personal estaba debidamente dotado, afiliado al sistema de seguridad social se contaba con reglamento interno de trabajo (fls. 197-200 cuaderno 2).

j).- En el informe técnico n.º 544 de 28 de septiembre de 2007, los técnicos de INGEOMINAS dieron cuenta de obras construidas en el cauce del río Magdalena, esto es columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras aéreas, sin contar con permiso de la autoridad ambiental. Señalaron los técnicos, entre otros asuntos:

> *"Teniendo en cuenta el recorrido efectuado, conocidas las características físicas de la zona y evaluado el expediente 6126 se establece:*
>
> ***Las obras construidas en el cauce del río Magdalena no cuenta con permiso de la Corporación**.*
>
> *La sociedad SAP Agregados debe cumplir con el Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante resolución OTTYAM No. 0014 del 6 de agosto de 2003, para la extracción del material de arrastre del río Magdalena, sector Isla del Sol y no debe realizar ninguna actividad diferente a la contemplada en el PMA, hasta tanto no se allegue el complemento requerido mediante auto OPAM No. 131 del 6 de junio de 2007, se evalúe y se tome alguna determinación.*
>
> *(..)*
>
> *Estas columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras aéreas se ubican en el costado derecho de la vía que llega a la zona de explotación-parte de la zona de ronda de río Magdalena.*
>
> *Igualmente se está haciendo la compensación o repoblamiento con la siembra de especies como guadua, caracolí, igual y samán en la zona de la ronda. Teniendo en cuenta la visita técnica realizada y el concepto técnico se recomienda:*

> *Requerir a la sociedad SAP Agregados S.A. para que suspenda la construcción de las obras en el cauce del río e inicie el trámite pertinente* ***a obtener el permiso de ocupación del cauce*** *y allegue los estudios, memorias, planos y presupuestos de las obras necesarias para esta actividad, según el artículo 191 del Decreto 1541 de 1978"* (negrillas fuera de texto).

Por lo anterior, los técnicos de la CAR conceptuaron:

> *"(..) se encuentra procedente realizar el desmonte de la infraestructura y demolición de las obras construidas para tal fin, teniendo en cuenta que toda infraestructura es para una explotación por medio de draga y que no se podía utilizar de ninguna manera por no haberse aprobado el sistema de explotación, el cual era compatible con el montaje construido, también por no otorgarse la modificación al Plan de Manejo Ambiental y el permiso de ocupación de cauce, en concordancia con la resolución No. 0897 de 30 de marzo de 2012"* (folios 226-228 cuaderno 3).

Como resultado de lo anterior, el 31 de octubre siguiente, mediante resolución n.º 0009, la CAR i) impuso a la sociedad SAP Agregados S.A. la medida preventiva de suspensión de las obras que se estaban adelantando en el cauce del río Magdalena, vereda Isla del Sol, *"hasta cuando se obtenga el permiso correspondiente de la autoridad ambiental"*; ii) dio apertura al trámite administrativo sancionatorio y iii) formuló pliego de cargos.

Lo anterior, comoquiera que, realizada la visita técnica al lugar de la explotación, objeto de concesión minera, la CAR encontró *"(..)* ***unas columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras que se ubican en el costado derecho de la vía que lleva a la zona de explotación –parte de la zona de ronda- (..), obras construidas en el cauce del río Magdalena que no cuentan con permiso de la Corporación****"* (negrillas fuera de texto, fls. 47-48 cuaderno 1).

k).- Mediante auto SFOM-0831 de 2 de agosto del año en mención, el Grupo de Seguimiento y Control de INGEOMINAS corrió traslado del informe SFOM-0211 a la concesionaria (fls. 195-200 cuaderno 2).

l).- El 22 de mayo de 2008, INGEOMINAS practicó nueva visita. En el informe técnico n.º SFOM-0355 de junio de 2008, los funcionarios de la entidad dejaron constancia de no haber observado actividad minera. Así mismo, **dieron cuenta de labores de adecuación de una draga para la extracción del material del río Magdalena**. Verificaron que el concesionario no utilizaba explosivos, tenía

personal permanente y la producción se daba por periodos intermitentes, en las islas que dejaba el afluente en verano.

Mediante auto n.º SFOM-0811 de 4 de junio del año en mención, la autoridad corrió traslado del informe al contratista (fls. 262-266 cuaderno 2). Y la sociedad dio cuenta a la entidad de la suspensión de actividades, debido a que el alto nivel del río impedía el acceso de maquinaria (fl. 279 cuaderno 2).

m).- El 3 de septiembre siguiente, INGEOMINAS verificó en campo que las actividades habían sido suspendidas por el alto nivel del río. En el informe consta que el concesionario no pagó las regalías a los que estaba obligado y no allegó documentación requerida. **También, dio cuenta de la reclasificación del proyecto a gran minería, en la medida en que la producción anual estimada ascendía a 300 000 m3.** Del informe se corrió traslado mediante auto n.º SFOM-1242 (fls. 280-293 cuaderno 2).

En razón de los reiterados incumplimientos de la sociedad SAP Agregados S.A., relativos, en esencia, a los pagos de las regalías, INGEOMINAS profirió diversos autos en los que requería al contratista, bajo el apremio de la multa. Inconsistencias que la requerida subsanó allegando lo solicitado (fls. 229, 280, 291, 297, 300, 313 cuaderno 2).

n).- El 6 de noviembre de 2009, INGEOMINAS adelantó visita al sitio de la exploración minera. Mediante informe SFOM 0921 de diciembre del mismo año, dejó constancia de que las actividades se ejecutaban en el marco del contrato. Del informe se corrió traslado con el auto n.º SFOM-1661 (fls. 356-360 cuaderno 2).

o).- El 17 de noviembre siguiente, la Subdirección de Fiscalización de Ordenamiento Minero de INGEOMINAS emitió concepto técnico. Dio cuenta del estado del contrato, aprobó el pago de las regalías de 2009 e improbó los formularios de declaración y liquidación de 2008 y la póliza de cumplimiento, por ausencia de requisitos. También requirió al concesionario para que allegara la modificación de la viabilidad ambiental, expedida por la autoridad competente, respecto a la reclasificación del contrato a gran minería, **conminándolo para que se abstuviera de ejecutar labores de explotación hasta que fuera allegado el permiso correspondiente** (fls. 337- cuaderno 2).

Mediante auto n.º SFOM-1504, la entidad corrió traslado del informe a la contratista (fls. 343-347 cuaderno 2).

p).- El 3 de junio de 2010, el Instituto Colombiano de Geología y Minería y la sociedad SAP Agregados S.A. suscribieron el OTROSÍ al contrato de concesión n.º 21749, con el objeto de ajustar el clausulado a la reclasificación de gran minería. La cláusula primera quedó como sigue:

> *"OBJETO. El objeto del presente contrato es la explotación y apropiación por parte del CONCESIONARIO del mineral MATERIALES DE CONSTRUCCIÓN (gravas y arena),* ***con un volumen de explotación de 300 000 m3 anuales****, de conformidad con el Programa de Trabajos y Obras aprobado por la autoridad minera, que se encuentra en la zona que se identifica en las cláusulas tercera de este contrato, así como los que se hallaren asociados o en liga íntima o resultaren como subproductos de la explotación. PARÁGRAFO PRIMERO. Se entiende como mineral asociado aquellos que hacen parte integral del cuerpo mineralizado objeto del proyecto minero; como minerales en liga íntima, aquellas sustancias que genéticamente hacen parte del material procesado en la planta de beneficio y como subproductos aquellos minerales que estando o no asociados con los del contrato, tiene que ser removidos del yacimiento durante la operación de extracción minera pero cuya explotación separada no se justifica económicamente. PARÁGRAFO SEGUNDO. En el presente contrato se entienden excluidas aquellas áreas que son susceptibles de ser tituladas colectivamente a comunidades negras, las cuales solo se integrarán cuando se obtenga el concepto de que trata el artículo 36 del decreto 1745 de 1995".*

Así mismo, las partes modificaron las cláusulas séptima relativa a la actualización del Programa de Trabajos y Obras y la décima, en lo que tiene que ver con la vigencia, amparos y valores asegurados de la garantía de cumplimiento (fls. 377-378 cuaderno 2).

q).- El 30 de marzo de 2010, mediante la resolución n.º 0897, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca negó la modificación del Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río solicitadas por la sociedad SAP Agregados S.A., comoquiera que desbordó el volumen de explotación minera autorizado, reclasificado a gran minería con el OTROSÍ al contrato de concesión n.º 21749. A continuación se transcriben algunos apartes de la decisión:

> *"Que la solicitud de modificación del Plan de Manejo Ambiental para el proyecto de explotación de material de arrastre del río Magdalena, sector Isla del Sol, jurisdicción del municipio de Ricaurte, Cundinamarca, presentada por la sociedad SAP Agregados S.A.,* ***de conformidad con el informe técnico 062 de 2 de julio de 2009, implica un volumen de***

producción de 312 000 m3, excediendo así los términos previstos en el contrato de concesión para mediana minería No. 21749*.*

Que así las cosas y ***teniendo en cuenta que dichas obras y trabajos no están amparados por título minero no es procedente autorizar la modificación del plan de manejo ambiental*** *impuesto mediante resolución OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003, para la extracción de material de arrastre del río Magdalena, sector Isla del Sol…*

Que en cuanto a la solicitud de ocupación de cauce *solicitada por la sociedad SAP Agregados S.A. de 16 de noviembre de 2007, debe señalar la Corporación que,* ***teniendo en cuenta que la misma hace parte de la propuesta de modificación de plan de manejo ambiental, es improcedente autorizar la ocupación del cauce para las bandas aéreas que transportan el material al sitio de acopio****.*

Que de conformidad con el artículo 30 del Decreto 1220 de 2005, las solicitudes de modificación de los planes de manejo ambiental seguirán el mismo procedimiento de las solicitudes de licencia ambiental" (negrillas fuera de texto).

Por último, la CAR recordó a la peticionaria la prohibición de *"uso de los recursos naturales sin contar con los permisos, licencias, autorizaciones y concesiones ambientales a que haya lugar"* (fls. 380-386 cuaderno 2).

r).- El 30 de junio de 2010, los funcionarios de INGEOMINAS adelantaron visita técnica al área del contrato de concesión n.º 21749. Los hallazgos fueron plasmados en el informe técnico n.º SFOM 239 de agosto de 2000 de la siguiente forma:

"Resultados de la visita

La visita se realizó el 30 de julio de 2010 dentro del programa de seguimiento y control de títulos mineros de la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero de INGEOMINAS.

Al momento de la visita se encontraron labores de explotación minera por parte del titular dentro de área del contrato en referencia, en campo se realizó un recorrido a los predios y se tomó un punto de control para verificar que se estaba dentro de dicho contrato.

Observaciones

Dicho contrato se encuentra en etapa de explotación, al momento de la visita no se encontró actividad minera dentro del área del contrato 21749 por aumento en los niveles del río.

Viabilidad ambiental aprobada.
Sistema de explotación dársenas.
El punto se encuentra dentro del área del contrato".

Mediante auto n.º SFOM-931 de 26 de agosto de 2010, el Grupo de Seguimiento y Control de la entidad corrió traslado del informe a la sociedad SAP Agregados S.A. (fls. 387-396 cuaderno 2).

s).- El 1º de diciembre de 2010, en respuesta al requerimiento del *a quo*, la CAR dio cuenta de las actuaciones adelantadas contra la sociedad SAP Agregados S.A., en relación con las excavaciones del río Magdalena, en la zona denominada Isla del Sol, así:

> *"En la oficina provincial Alto Magdalena existen dos expedientes uno permisivo que es el expediente 6126, donde se otorga el Plan de Manejo Ambiental para explotación de material de arrastre en el río Magdalena y el expediente 30430 sancionatorio, por inicio de obras sin permiso de ocupación de cauce de la sociedad.*
>
> *Expediente 6126*
>
> *Según resolución OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003 se impone la ejecución del Plan de Manejo Ambiental PMA presentado por el Sindicato Único de Trabajadores de la Industria de Materiales de Construcción "SUTIMAC", representado legalmente por el señor Ernesto Córdoba, para la extracción de material de arrastre del río Magdalena en el sector Isla del Sol, en jurisdicción del municipio de Ricaurte, amparado por el contrato de concesión para mediana minería otorgado por MINERCOL bajo No. 21749.*
>
> *Mediante resolución DSM 0517 del INGEOMINAS se perfecciona la cesión de derechos del contrato de concesión 21749 entre SUTIMAC y SAP AGREGADOS S.A.*
>
> *Mediante resolución 1085 de 3 de abril de 2006, la CAR autoriza la cesión del PMA para la extracción de material de arrastre…*
>
> *Mediante radicación 8030000232 de 12 de marzo de 2007, la firma SAP AGREGADOS S.A. allega documentos para modificación del PMA para incluir una draga.*
>
> *Mediante auto OPAM 027 de 2 de abril de 2007[7], la CAR inicia el trámite administrativo ambiental de modificación del PMA impuesto mediante resolución OTTYAM 0014, a nombre de SAP AGREGADOS e informa que debe cancelar por el servicio de evaluación ambiental de modificación de licencia ambiental la suma de $2.261.872.*
>
> *Mediante radicación 80300000338 de 16 de abril de 2007, la firma SAP AGREGADOS S.A. allega original y copia de consignación de Bancafe.*
>
> *Mediante auto OPAM 131 de 6 de junio de 2007, la CAR requiere complementar el documento radicado 8030000232 de 12 de marzo de*

[7] La decisión se encuentra a folios 107-110 cuaderno 1.

2007, con el propósito de darle un excelente manejo a la extracción de material de arrastre en el río Magdalena, proponiendo hacia la preservación del recurso hídrico, se hace necesario presentar documentos de carácter técnico de acuerdo a las características nuevas propuestas para la explotación.

Mediante radicación 803000882 de 30 de agosto de 2007, la sociedad SAP AGREGADOS solicita prórroga por 30 días para presentar la información, por la complejidad de los estudios.

Mediante auto OPAM 221 de 24 de septiembre de 2007, la CAR no concede la prórroga, ya que la solicitud se realizó en un término extemporáneo al vencimiento del auto OPAM 131.

Mediante radicación 8030001253 de 8 de noviembre de 2007, la sociedad SAP AGREGADOS allega estudio hidrológico y sedimentológico del río Magdalena.

Mediante informe técnico 690 de 23 de noviembre de 2007, la CAR evalúa la documentación allegada para modificación del PMA en el cual se recomienda modificar e incluir el sistema de explotación por una draga ya que el nuevo sistema propuesto no afectaría la dinámica del río en lo relacionado con el volumen de sedimentos en el sitio de explotación – procesos de socavación y sedimentación o alteraciones de las condiciones hidráulicas aguas abajo del sitio de la explotación-, quedando pendiente el permiso de ocupación del cauce por las bandas aéreas que transportarían el material al sitio de acopio.

Mediante auto OPAM 407 de 5 de diciembre de 2007, la CAR ordena la acumulación del expediente 30439 (permiso de ocupación del cauce) al expediente 6126 (establecimiento de un PMA), para que siga el trámite bajo una sola cuerda procesal de solicitud de modificación al PMA.

Mediante informe técnico 764 de 11 de diciembre de 2007, la CAR evalúa la documentación relacionadas en la Noria y la banda transportadora que hacen parte del proyecto de modificación para incluir un nuevo sistema de explotación (draga), toda vez que las bandas transportadoras no presentan afectaciones directas sobre la dinámica del río ni sobre sus condiciones hidráulicas e hidrológicas, solamente ***se verían afectadas en la ocurrencia de caudales máximos extremos con mayor impacto en las obras****.*

Mediante informe técnico 062 de 2 de julio de 2009, la CAR da alcance al informe técnico 690 y 764 de 2007, para la modificación del PMA impuesto mediante la resolución 0014 de 2003, ***según lo evaluado anteriormente están definiendo como volumen 312.00 m3 lo que significa doblar la producción que se estableció en el contrato minero de mediana minería 21749, el cual tiene un límite de hasta 15.000 m3 anuales, de acuerdo al decreto 2655*** *anterior al código de minas.*

En consecuencia no es procedente autorizar la modificación del PMA por cuanto se estaría modificando las condiciones del contrato de concesión 21749.

Mediante resolución 0897 de 30 de marzo de 2010, la CAR resuelve negar la modificación del PMA impuesto mediante resolución 0014 de 2003, incluir

sistema de draga en el sistema de explotación, negar la ocupación de cauce solicitadas por la sociedad SAP AGREGADOS S.A.

Mediante radicado 03101100996 de 18 de mayo de 2010, la sociedad SAP AGREGADOS presenta recurso de reposición.

Expediente 30439 -acumulado al expediente 6126-

*Mediante radicación 8030001280 de **16 de noviembre de 2007**, la sociedad SAP AGREGADOS solicita permiso para la construcción de obras de ocupación de cauce, allega documentación requerida en el formulario respectivo.*

Mediante auto OPAM 402 de 29 de noviembre de 2007[8], la CAR inicia el trámite administrativo de permiso de ocupación del cauce en el río en el sector Isla del Sol, para la instalación y operación de banda aérea transportadora de material de arrastre del contrato de concesión 21749, para lo cual se abrió el expediente 8003-76.1-30439 y se hace el cobro por evaluación.

Mediante radicación 8030001402 de 5 de diciembre de 2007, la sociedad SAP AGREGADOS allega original y dos copias de consignación, por valor de $1.500.000, por servicio de evaluación ambiental.

Mediante auto OPAM 407 de 5 de diciembre de 2007, la CAR ordena la acumulación del expediente 30439 (permiso de ocupación del cauce) al 6126 (establecimiento de un PMA), ya que el permiso solicitado hace parte de las actividades objeto de modificación del PMA establecido por la CAR mediante resolución 0014 de 2003 y cedido a la sociedad SAP AGREGADOS según resolución 1085 de 2006.

Expediente sancionatorio 30430

*Mediante informe técnico 544 de 28 de agosto de 2007, **la CAR recomienda requerir a la sociedad SAP AGREGADOS para que suspenda la actividad de construcción de las obras en el cauce del río Magdalena e inicien el trámite pertinente a obtener el permiso de ocupación de cauce, se allegue estudios, planos, memorias.***

***Mediante resolución 0009 de 31 de octubre de 2007, se da inicio al trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, se impone medida preventiva de suspensión de actividades por obras construidas en el cauce del río Magdalena (columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras) por no contar con la autorización ambiental previa**.*

Mediante radicación CAR 8030001370 de 28 de noviembre de 2007, la sociedad SAP AGREGADOS presentó en tiempo descargos.

*Mediante informe técnico 914 de 15 de diciembre de 1998, la CAR conceptúa basado en los documentos aportados de modelación del río y estudio de sedimentos que **no hay afectación a la dinámica del río Magdalena por las bandas aéreas transportadoras, solamente en***

[8] El documento reposa a folios 112-113 cuaderno 1.

evento de caudales altos los niveles del río estarían en contacto con la estructura.

Basado en lo anterior se le comunica que la Corporación en ningún momento ha suspendido la actividad extractiva en el río Magdalena, solo impuso una medida preventiva de ***suspensión de las obras que se encontraba realizando en el cauce del río (columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras), por no contar con la autorización ambiental previa-permiso de ocupación del cauce***.

Y como se dijo anteriormente mediante resolución 0897 de 30 de marzo de 2010, la CAR resuelve negar la modificación al PMA impuesto mediante resolución 0014 de 2003 (incluir sistema de draga en el sistema de explotación, toda vez que se extraería un volumen de 312.000 m3 lo que significa doblar la producción) y negar la ocupación del cauce solicitada por SAP AGREGADOS (negrillas y subrayas fuera de texto, fls. 39-43 cuaderno 1).

t).- El 31 de marzo de 2011, mediante resolución n.º 0860, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca confirmó la resolución n.º 0897 de 30 de marzo de 2010. Puso de presente falta de competencia para conocer de la solicitud al Plan de Manejo Ambiental, fundada en el cambio de normatividad que asignó el conocimiento al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en atención al volumen de explotación entre 300 000 y 312 000 m3. Lo anterior, sin perjuicio de que se adelantara el proceso ante la autoridad competente. Al tiempo, la entidad llamó la atención de la sociedad, pues adelantó obras y labores de explotación sin que se haya autorizado la modificación al PMA. Del contenido del acto se transcriben algunos apartes:

"En el sub judice, la sociedad SAP Agregados S.A. solicita la modificación al Plan de Manejo Ambiental impuesto mediante la resolución OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003, para la aprobación de un sistema de dragado, lo cual implica que el volumen a extraer de materiales de construcción (grava y arena) será de 300 000 y 312 000 m3/año, tal como lo señala el recurrente; factor que necesariamente incide en la competencia de la autoridad ambiental a la luz del parágrafo del artículo 51 y literal b) numeral 1º del artículo 9 del Decreto 2820 de 2010.

Que así las cosas, el Decreto 2820 de 2010 varió la competencia para conocer de la modificación al Plan de Manejo Ambiental, en ese sentido, en el evento de que la sociedad recurrente persista en la modificación del PMA aprobado por la Corporación, la misma deberá resolverse por parte del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, en cuyo caso se ordenará remitir copia del expediente 6126 al ministerio.

(..)

Se advierte que bajo ningún aspecto la Corporación ha negado licencia ambiental a la sociedad SAP Agregados S.A., como lo afirma la sociedad recurrente; lo que nos ocupa en esta instancia es la decisión de un recurso de reposición interpuesto contra la resolución 0897 de 30 de marzo de 2010, por la cual se niega la modificación al PMA impuesto mediante la resolución OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003, para la extracción del material de arrastre efectuado en el río Magdalena sector Isla del Sol y la autorización de ocupación del cauce.

Con respecto al presunto perjuicio económico que dice la sociedad recurrente ha causado la Corporación carece de fundamento, toda vez que solo a partir del 9 de junio de 2010, fecha en la cual se registró el OTROSÍ 1 en el Registro Minero Nacional, el recurrente obtuvo el título minero que lo habilitó para explotar minerales de construcción con un volumen de 300 000 m3 y que esta fue la razón de la negativa de la Corporación expresada en la resolución impugnada.

(..)

De otra parte, el escrito de solicitud de modificación del PMA impuesto en la resolución 0014 de 6 de agosto de 2003, se tramitó bajo las formalidades propias del Decreto 1220 de 2005 y este trámite en ningún modo autoriza a la sociedad recurrente a la realización de las obras diferentes a las impuestas; ***lo invertido por la empresa para poder sacar adelante este proyecto debió ser el resultado de una decisión previa de la autoridad ambiental; téngase en cuenta que la modificación al PMA debe obtenerse primeramente a la iniciación del proyecto en lo que tiene que ver con las obras que hacen parte de la modificación. La sociedad debió esperar el pronunciamiento de la Corporación respecto del proyecto de la obra o actividad que se pretendía modificar****, ya sea en un sentido positivo o negativo, en cualquiera de los dos eventos, la autorización o su negación, es requisito sine quanum al inicio de cualquier actividad.*

(..)

Que se advierte que por el hecho de haberse ejecutado o adelantado obras no autorizadas previamente, la sociedad recurrente es objeto de un proceso sancionatorio ambiental que se adelanta bajo el expediente 30430*"* (negrillas fuera de texto, fls. 415-424 cuaderno 2).

u).- El 22 de julio de 2011, el Grupo de Seguimiento y Control de INGEOMINAS rindió concepto técnico y conminó al contratista para que no realizara actividades de dragado ni aumentara los niveles de producción a rangos de gran minería, hasta tanto no contara con la autorización ambiental. Esto, en razón de la negativa de la CAR a modificar al PMA y permitir la ocupación del cauce por bandas aéreas (fls. 429-431 cuaderno 2).

v).- El 22 de agosto siguiente, a través del auto n.º SFOM-723, INGEOMINAS requirió a la sociedad SAP Agregados S.A., i) bajo apremio de multa, la

modificación de la póliza de cumplimiento y la aclaración de los formatos básicos mineros de las anualidades 2007, 2008, 2009 y 2010; ii) como causal de caducidad del contrato, liquidar y pagar las regalías correspondientes al segundo y cuarto trimestre de 2010 y segundo trimestre de 2011 y iii) ***"(..) suspender las actividades de dragado y ocupación del cauce, además <u>debe mantener los niveles de producción dentro del rango de la mediana minería, hasta tanto no cuente con la debida autorización ambiental para aumentar el volumen y ocupación del cauce</u>"***. Al tiempo, corrió traslado del informe a la concesionaria (negrillas y subrayas fuera de texto, fls. 432-434 cuaderno 2).

w).- En el informe técnico n.º 542 de 24 de octubre de 2011, los técnicos de la CAR dieron cuenta de que, el 16 de noviembre de 2007, la sociedad SAP Agregados S.A. solicitó autorización para la ocupación del cauce del río Magdalena; empero, durante la visita, evidenciaron la construcción de estructuras, tales como zapatas, columnas, una banda transportadora aérea y una noria, cuyo objeto era la tecnificación del aprovechamiento del material explotado en ejecución del contrato de concesión. Verificaron que la banda se encontraba en la zona de ronda, paralela al río, en una longitud aproximada de 470 metros, con un ancho de 4 metros y se ubica a aproximadamente 40 metros del espejo del agua de la fuente hídrica. Esto, soportado con registros fotográficos. No obstante, los técnicos determinaron que las obras no afectaban la dinámica del río. Las siguientes fueron las observaciones de los técnicos:

> *"1.- La sociedad cumplió con la medida preventiva impuesta por la Corporación, suspendiendo toda actividad constructiva ejercida sobre la zona de ronda del río Magdalena.*
>
> *2.- Estas obras no afectan la dinámica del río Magdalena, dado que se encuentran ubicadas al margen derecha sobre la zona de ronda del mismo, solamente estaría en contacto con el agua, en eventos donde se presentaran caudales altos. Por otra parte, las líneas de flujo no presentan variaciones significativas a lo largo del año por efecto de las obras, conllevando cambios mínimos en la velocidad de la corriente y poca probabilidad de generación de procesos de erosión y socavación del cauce en la zona de influencia de las zapatas.*
>
> *3.- Al valorar el documento presentado por Inversiones El Pórtico Ltda. se encuentra que la empresa SAP Agregados S.A. realizó la construcción de estas obras sin tener el respectivo permiso de ocupación de cauce.*
>
> *4.- El área de ocupación de estas obras es de 470 metros lineales por 5 metros de ancho, teniendo en cuenta un área de 2350 M2 y una altura aproximada de 10 metros, a una distancia aproximada del espejo del agua de 40 metros".*

A manera de conclusión y poniendo de presente la resolución n.º 0897 de 30 de marzo de 2010, por medio de la cual se negó la modificación del Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río Magdalena, los funcionarios de la CAR recomendaron realizar el desmonte de la infraestructura y proceder a demoler las obras construidas, pues las mismas son utilizadas para la explotación por medio de draga, mecanismo que no ha sido aprobado. Para el efecto, consideraron que las acciones propuestas debían desarrollarse en un término no mayor a dos meses (folios 346-349 cuaderno 3).

Y, el 16 de diciembre del mismo año, el Grupo de Seguimiento y Control de INGEOMINAS emitió el siguiente concepto técnico:

> *"La sociedad titular no ha dado cumplimiento a lo requerido en el concepto técnico de 22 de julio de 2011 y auto SFOM-723 de 22 de agosto de 2011.*
>
> *Requerir a la sociedad titular para que presente el pago de liquidación de regalías correspondiente al tercer trimestre de 2011.*
>
> *No aprobar formato básico del primer semestre de 2011, teniendo en cuenta que en el expediente no reposa la liquidación de pago de regalías correspondiente al tercer trimestre de 2011.*
>
> *En el expediente no reposa la modificación a la póliza de garantía requerida bajo apremio de multa.*
>
> *Se recomienda efectuar visita al área del contrato de concesión 21749* ***para que se verifique si actualmente la cantidad de volumen y ocupación del cauce, está dentro del rango establecido para mediana minería****.*
>
> *Emitir concepto jurídico en cuanto al incumplimiento a lo requerido en el auto SFOM 723 y debe pedir a la sociedad titular que presente estos requerimientos o explique por qué no ha cumplido con estos"* (negrillas fuera de texto, fls. 436-437 cuaderno 2).

x).- El 18 de enero de 2012, mediante auto n.º OPAM 042, la CAR ordenó el traslado de los expedientes administrativos permisivos, adelantados contra la sociedad SAP Agregados S.A., a la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA-, los cuales tuvieron como causa la modificación del Plan de Manejo Ambiental y la autorización para la construcción de obras de ocupación del cauce del río Magdalena, así como el sancionatorio por el inicio de las obras sin contar con permiso de la autoridad ambiental. Ello, comoquiera que la solicitud de modificación al Plan de Manejo Ambiental incluía un sistema de dragado, con el

cual se extraería un volumen anual de 312 000 m3, excediendo la competencia de la Corporación, razón por la cual era aplicable el Decreto 2820 de 2010, que asignó el conocimiento a la ANLA (fls. 350-357 cuaderno 3).

y).- El 28 de enero de 2014, mediante resolución n.º 0212, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca decidió el trámite administrativo ambiental de carácter sancionatorio, adelantado en contra de la sociedad SAP Agregados S.A. Resolvió i) **levantar la medida preventiva impuesta a la concesionaria**, mediante resolución n.º OPAM 0009 del 31 de octubre de 2007, consistente en la suspensión de las obras que inició en el cauce del río Magdalena, en el predio denominado Hacienda México, vereda Isla del Sol; ii) declarar a la sociedad, en su condición de propietaria del predio en mención y de las obras construidas en el afluente, infractora de los artículos 102 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 191 del Decreto 1541 de 1978; iii) imponer multa equivalente a 85 SMMLV; iv) advertir a la concesionaria para que, antes de *"realizar cualquier actividad de aprovechamiento y uso de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, debería solicitar los respectivos permisos y/o autorizaciones ambientales, que para tal efecto otorga la autoridad ambiental dentro del ámbito de su competencia"*; v) programar visitas de seguimiento y control ambiental al predio; vi) compulsar copias a la Fiscalía General de la Nación, para que iniciara investigación en contra de la sociedad SAP Agregados S.A.

El acto administrativo dio cuenta de que el proceso administrativo sancionatorio se adelantó con la queja presentada por la sociedad Inversiones El Pórtico Ltda., titular del contrato minero n.º ECJ-081, contra la sociedad SAP Agregados S.A., *"(..) por perturbación de servidumbre minera y por la construcción de obras en la zona de ronda del río Magdalena, consistentes en una cerca y columnas en concreto, en el sitio ubicado en el kilómetro 2 vía Girardot-Ricaurte, Isla del Sol, sin contar con la autorización y/o permiso de la autoridad ambiental"*. El peticionario solicitó el retiro o demolición de las obras.

En la decisión se trajo a colación el informe técnico n.º 544 de 28 de septiembre de 2007, en el cual se estableció la existencia de obras en el cauce del río Magdalena, sin contar con autorización ambiental.

De igual forma, la decisión señaló que, mediante la resolución n.º 0009 de 31 de octubre de 2007, la CAR dio apertura al proceso administrativo sancionatorio, por

violación a los artículos 102 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 191 del Decreto 1541 de 1978 y ordenó a la sociedad SAP Agregados S.A. la suspensión de las obras que se encontraba realizando en el cauce del río, *"**condicionando su levantamiento a la obtención de la autorización ambiental** que, para tal efecto, otorga esta autoridad ambiental"* (negrillas fuera de texto). La medida se cumplió el 13 de diciembre siguiente.

De la revisión del expediente administrativo, la CAR encontró acreditado que **el 16 de noviembre de 2007, la sociedad SAP Agregados S.A. solicitó autorización para la construcción de obras que ocupaban el cauce del río Magdalena después de haber iniciado los trabajos**. Al respecto, la entidad señaló:

> *"Vale recalcar que se dio inicio al trámite sancionatorio ambiental y se formuló cargos a la sociedad con posterioridad al inicio de las obras para ocupar el cauce y de la solicitud de autorización, de lo cual se reitera la conclusión de que la investigada no contaba con la autorización ambiental que legitimara su proceder, previo a la expedición de la misma y por ende se encuentra plenamente demostrado que la sociedad SAP Agregados S.A. transgredió la norma establecida en el artículo 102 del Decreto Ley 1811 de 1974"*.

La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca estableció que la infracción ambiental de la sociedad SAP Agregados S.A. perduró en el tiempo, pues la continuidad de las obras fueron evidenciadas en el informe n.º 542 de 24 de octubre de 2011 –se destaca-:

> *"Resulta entonces de las probanzas recaudadas, que a la fecha de la visita técnica (19 de septiembre de 2011), **las obras hidráulicas construidas en las coordenadas de inicio y fin de la banda transportadora** (inicio - Este 921498 Norte 9657866 Altura 279 msnm. Final- Este 921137 Norte 965810 Altura 272 msnm) en el cauce del río Magdalena, **sin la autorización ambiental respectiva, continúan presentes en el sitio de interés; obras hidráulicas que se identificaron en el registro fotográfico que hace parte del Informe Técnico No. 542 del 24 de octubre de 2011; lo que significa que aún estas obras siguen ocupando el cauce del río Magdalena sin el amparo de la autorización ambiental**; aunado al hecho de que la Corporación mediante Resolución No. 0897 de 30 de marzo de 2010 confirmada por Resolución No. 0860 del 31 de marzo de 2011, negó a la sociedad SAP AGREGADOS S.A., la modificación del Plan de Manejo Ambiental (artículo primero) impuesto mediante la Resolución OTTYAM No. 0014 del 6 de agosto de 2003 para la extracción de material de arrastre efectuado en el rio Magdalena sector Isla del Sol, jurisdicción del municipio de Ricaurte, Cundinamarca; e igualmente, negó la ocupación de cauce solicitada por la sociedad (artículo segundo).*
>
> *Que es así, como está probado que la sociedad SAP AGREGADOS S.A.*

desconoció o incumplió sistemáticamente lo señalado por el artículo 102 del Decreto - Ley 2811 de 1974 y artículo 191 del Decreto 1541 de 1978; conducta que no se agotó en el tiempo desde cuando se advirtió por la autoridad ambiental desobediencia a la norma ambiental (visita técnica del 27 de septiembre de 2007 la que originó el informe técnico No. 544 de 28 de septiembre de 2007), hasta cuando tuvo lugar la práctica de la prueba ordenada (visita técnica del día 19 de septiembre de 2011 que originó el informe técnico No. 542 de 24 de octubre de 2011); ***configurándose por lo tanto una conducta de tracto sucesivo****, con la consecuencia de la imposición de la sanción legal definida en acápites que antecede y en los términos del artículo 85 de la Ley 99 de 1993"* (negrillas fuera de texto).

No obstante lo anterior y apartándose de la recomendación de los técnicos en el informe 544, la autoridad ambiental levantó la medida preventiva de la suspensión de las obras, fundada en que la sociedad infractora había solicitado ante la Autoridad Nacional de Licencias ANLA, la modificación al Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río Magdalena. Sobre el particular, adujo:

"De acuerdo al concepto técnico transcrito en acápite que antecede, la Corporación considera que no es procedente en esta instancia acogerlo, en atención a que la sociedad SAP Agregados S.A., bajo las prescripciones del Decreto 2820 de 2010, ha solicitado a la ANLA la modificación al PMA y por auto OPAM 042 de 18 de enero de 2012, se dispuso la remisión de la actuación administrativa ambiental –expediente 6126- a esa dependencia, decisión que en un momento dado, tendría injerencia directa con el presente asunto sancionatorio ambiental, en el evento de imponerse sanción ambiental en los términos del concepto técnico en comento" (fls. 816-838 cuaderno ppal.).

La sociedad SAP Agregados S.A. interpuso recurso de reposición, sin que a la fecha se conozca la decisión (fls. 840-847 cuaderno ppal.).

z).- El 10 de octubre de 2014, mediante resolución n.º 1191, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- modificó el artículo segundo de la resolución n.º OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en el sentido de autorizar las actividades de extracción de materiales de construcción del río Magdalena, de forma mecánica mediante draga de succión de bajo impacto y el aumento de volúmenes de explotación a 300 000 m3/año.

Dentro de la modificación al PMA se encuentra la instalación de bandas transportadoras y tubería flotante, entre otras obras y actividades.

El acto administrativo señaló que, mediante auto n.º 2671 de 24 de agosto de 2012, la ANLA dio inicio, de oficio y a nombre de la empresa SAP Agregados S.A., al trámite administrativo de modificación al PMA, con el objeto de aumentar la producción proyectada a través de la implementación de un sistema de succión de material del río, mediante dragado. Luego de haber analizado cada uno de los componentes del proyecto de explotación presentado por la sociedad SAP Agregados S.A., los técnicos de la ANLA, en el informe n.º 10665 de 31 de agosto de 2014, establecieron que, en términos generales, cumplía con las normas ambientales; empero improbaron las fichas de manejo ambiental y de seguimiento y monitoreo, identificadas en los programas denominados cierre y abandono de minas y áreas anexas; manejo de flora, desarrollo y fomento de ecosistemas; aprovechamiento de coberturas que involucren el componente arbóreo; afectación de especies vulnerables (flora); contratación de mano de obra local; arqueología preventiva; monitoreo y control de los procesos erosivos y estabilidad en las márgenes; monitoreo a la producción de sedimentos ocasionados por el proyecto; revegetalización y/o reforestación y programa de compensación.

La Sala destaca algunos apartes del concepto técnico en mención, transcrito en su totalidad por la ANLA en la resolución que modificó el Plan de Manejo Ambiental, relativos a las falencias del proyecto presentado a consideración de la autoridad ambiental, así:

> *"(..) teniendo en cuenta la figura 3 de las áreas de influencia presentado en la información desde el punto de vista físico,* ***se podrían ver afectados directamente la zona correspondiente a la extracción por medio de la draga objeto de modificación, donde se generarán los impactos más significativos sobre el agua del río Magdalena (por la dispersión de sedimentos aguas abajo del río Magdalena, producto de las actividades de explotación de mineral sobre este cuerpo de agua o por riesgo de contaminación por las actividades anexas a la extracción), el aire (por afectación de su calidad debido a la emisión y dispersión de material particulado y ruido en la zona de acopio y beneficio) y el paisaje (por la presencia de la draga en el río Magdalena, etc.)****, por lo tanto se considera que el AID (área de influencia directa) se encuentra claramente definida para el componente físico ya que el área delimitada es relativamente acorde con el alcance de los posibles impactos directos que el desarrollo de la modificación solicitada ocasionaría en esta zona.*
>
> *(..)*
>
> *Teniendo en cuenta que la empresa realizó las mediciones de PM10 (material particulado respirable) adecuadamente y los resultados obtenidos permiten caracterizar el área de influencia directa para el componente abiótico a nivel de calidad del aire y conocer las condiciones de calidad del*

aire, pudiéndose concluir que la zona está en capacidad de aceptar el material particulado que se tiene previsto generará el proyecto. De otra parte, teniendo en cuenta que para PST no se cumplió con los requisitos mínimos respecto del número de estaciones a ubicar para medir el comportamiento del contaminante PST, establecidos en el manual de diseño, para un SVCAI –Sistemas de Vigilancia de la Calidad del Aire Industrial del Protocolo para Monitoreo y Seguimiento de la Calidad del Aire-, establecido por el Ministerio de Ambiente, mediante resolución 650 de 2010, la empresa SAP Agregados S.A. previo inicio de las actividades, deberá realizar los monitoreos y actualizar la línea base para este parámetros dando estricto cumplimiento al nivel de periodicidad, frecuencia, metodología de medición y micro localización y altura mínima, a la cual debe ser instalado un equipo de alto volumen para medir material particulado respecto del nivel del suelo.

En lo que tiene que ver con el medio biótico, los expertos observaron:

"Se considera que la información aportada por la empresa permite establecer los impactos que actualmente se generan en el área de influencia del proyecto, producto de las diferentes actividades que allí se realizan. De igual manera la metodología empleada se considera adecuada por cuanto permite obtener una calificación de importancia de la mayoría de los impactos identificados.

Sin embargo, se considera que algunos de estos impactos no están debidamente valorados conforme a la descripción que se realiza respecto a las actividades que lo generen, como es el caso de la modificación de la estructura y composición florística como consecuencia de la extracción mecanizada de material de arrastre y que la empresa señala que el impacto ocurre cuando dicha actividad no permite el establecimiento de la regeneración natural en el área intervenida, cuando es claro que la actividad se realiza en áreas donde no existe vegetación arbórea; para el caso del proyecto actual de SAP, las obras y actividades autorizadas no contempla la intervención de áreas adicionales que conlleve a la afectación de las coberturas arbóreas existentes.

De igual manera sucede con las actividades agrícolas, en donde el impacto sobre la modificación de la estructura y composición florística estaría causado por la ampliación de nuevas áreas para cultivos y no por la ubicación que tienen estos o el cambio de uso del suelo, la adición de químicos o fertilizantes, por cuando es claro que el impacto ya fue generado al momento de establecerse dichos cultivos.

Respecto a la alteración de la conectividad de las coberturas vegetales, de igual manera el análisis permite establecer que este impacto, producto de las actividades de extracción, se da en aquellos casos en que intervenga con presencia de cobertura vegetal arbórea y que presente algún tipo de conexión con áreas similares y no obedece al tiempo de recuperación o del restablecimiento de las condiciones iniciales de un área ya intervenida. Para el caso de los cultivos ya establecidos y que se indica, impiden la conexión y secuencia de las unidades vegetales presentes en la zona de estudio, no obedece a una alteración, por cuanto el impacto ya fue causado y dicha conectividad ya no existe" (negrillas fuera de texto).

Dichas falencias, en sentir de la ANLA, no invalidan el proyecto de la sociedad SAP Agregados S.A., comoquiera que solo brindan mayor claridad respecto a su alcance.

A manera de conclusión, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- señaló:

> *"Concepto de viabilidad ambiental.*
>
> *Con base en el análisis completo e integral de la información aportada por la empresa, se considera viable otorgar la modificación del PMA, en el sentido de incluir el sistema de explotación de dragado de succión de bajo impacto en el río Magdalena, sector Isla del Sol, en el municipio de Ricaurte, en el contrato de concesión minera 21749, alcanzando una producción de 300.000 metros cúbicos por año, siguiendo el método propuesto de explotación (dársenas), así como los diseños y secuencias de extracción.*
>
> *(..)*
>
> *Para el caso que nos ocupa, dadas las condiciones de la modificación del Plan de Manejo Ambiental –PMA-, como instrumentos de manejo y control ambiental aprobado inicialmente para las actividades mineras mediante la resolución No. OTTYAM 0014 del 6 de agosto de 2003, para la explotación de materiales de construcción del río Magdalena en el sector de la Isla del Sol, en el contrato de concesión minera No. 21749, por considerar que el desarrollo del proyecto sujeto a modificación implica la generación de nuevos impactos ambientales derivados de las actividades de explotación minera de carbón y por ende variación de las condiciones de uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en el área objeto de intervención minera, configurándose lo contemplado en el artículo 29 del Decreto 2820 de 2010, se dio aplicación al procedimiento administrativo consagrados en el artículo 31 ibídem.*
>
> *En este sentido, efectuada la evaluación del PMA presentado por la empresa SAP Agregados S.A., en el marco de la solicitud de modificación del instrumento de control y manejo ambiental, se determinó por las razones claramente expuestas en el concepto técnico 10665 de 31 de agosto de 2014, las que hacen parte de las consideraciones del presente acto, que* ***no se aprueban las siguientes fichas de manejo ambiental y fichas de seguimiento y monitoreo****:*

Ficha	*Programa*
ISLA DEL SOL PM AB12	*Cierre y abandono de minas y áreas anexas*
ISLA DEL SOL PM B1	*Manejo de flora*
ISLA DEL SOL PM B5	*Desarrollo y fomento de ecosistemas*
ISLA DEL SOL PM B6	*Aprovechamiento de coberturas que involucren el componente arbóreo*

ISLA DEL SOL PM B8	*Afectación de especies vulnerables (flora)*
ISLA DEL SOL PM S5	*Contratación de mano de obra local*
ISLA DEL SOL PM S11	*Arqueología preventiva*
ISLA DEL SOL SM AB1	*Monitoreo de control de los procesos erosivos y estabilidad en las márgenes*
ISLA DEL SOL SM AB2	*Monitoreo a la producción de sedimentos ocasionados por el proyecto*
ISLA DEL SOL SM AB3	*Monitoreo de dragado*
ISLA DEL SOL SM B3	*Revegetalización*
ISLA DEL SOL SM B4	*Programa de compensación*

Por último, la entidad advirtió al concesionario que la obtención de los permisos y autorizaciones necesarias para el uso, aprovechamiento y manejo de los recursos naturales renovables, para el desarrollo de las actividades propias de la modificación al PMA, debían obtenerse previo al inicio de las mismas (fls. 899-951 cuaderno ppal.).

2.3 Análisis del caso. Derechos colectivos vulnerados

La acción popular está consagrada en el inciso primero del artículo 88 de la Constitución Política, reglamentada por la Ley 472 de 1998. Tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio o un daño contingente por la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares, en desarrollo de funciones administrativas. El objetivo de estas acciones es dotar a la comunidad afectada de un mecanismo jurídico expedito y sencillo para la protección de sus derechos.

De acuerdo con lo anterior, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes, a saber: a) una acción u omisión de la parte demandada, b) un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos, peligro o amenaza que no es en modo alguno el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

Casos en los que corresponde al juez popular adoptar las órdenes de hacer o de no hacer, definiendo de manera precisa la conducta a cumplir, condenar al pago de perjuicios cuando se haya causado daño y, en fin, exigir la realización de las conductas necesarias para volver las cosas al estado anterior a la vulneración del derecho o del interés colectivo, cuando fuere físicamente posible –art. 34-, de manera tal que se garantice la eficacia de los derechos vulnerados, como lo exigen los artículos 2º y 88, constitucionales.

Desde hace varios años, la jurisprudencia de la Sala Plena Contencioso Administrativa y de la Sección Tercera de la Corporación da por sentado que la acción popular procede para proteger eficazmente la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, en el ámbito de la actividad contractual de la administración pública, sin que resulte válida la pretensión de subordinarla a la existencia de controversias entre las partes pendientes de decisión o al ejercicio de las acciones contractuales.

Conforme con esos criterios jurisprudenciales, no cabe la menor duda en cuanto a la procedencia de la acción popular para proteger eficazmente los derechos colectivos, cuando son amenazados o vulnerados en el marco de la actividad contractual del Estado.

Y ello debe ser así, porque, como lo reitera la jurisprudencia, lejos de tratarse de una acción subsidiaria o residual, la popular se orienta a garantizar la prevalencia del orden superior y de los valores supremos, con la adopción de todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones generadores de la afectación de los intereses colectivos.

En efecto, así reiteró recientemente la Sección Tercera sobre el carácter principal, prevalente e independiente de la acción popular para controlar que la actividad del Estado se sujete a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público[9]:

> *"La Sala Plena de lo Contencioso Administrativo de la Corporación, en sentencia del 9 de diciembre de 2003[10], acogió la jurisprudencia de esta*

[9] Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, radicación AP 76001-23-31-000-2005-02130-01.
[10] Consejero ponente Camilo Arciniegas Andrade, radicación número 25000-23-26-000-2002-1204-01(AP)-IJ.

Sección según la cual, al tenor del ordenamiento constitucional y legal, se impone la procedencia de la acción popular como mecanismo principal de control para garantizar la eficacia de los derechos colectivos, cuando quiera que son puestos bajo peligro de vulneración o son violados por la actividad contractual de la administración.

Casos en los que corresponde al juez popular tomar todas las medidas necesarias para superar los hechos y demás situaciones potencial o efectivamente generadores de la afectación de los intereses colectivos y restituir las cosas a su estado anterior, a las que sirven entre otras, la declaratoria de nulidad de los contratos viciados de estas irregularidades, la pérdida de todos sus efectos y la imposición de las restituciones mutuas.

Así lo precisó la Sala Plena en referida sentencia –se destaca el texto con subrayas-: (…)

> *En conclusión, la Acción Popular procede para impugnar contratos, siempre que se aduzca y demuestre lesión de derechos colectivos, como la moral administrativa y el patrimonio público, o cualquier otro definido como tal en la Constitución o la ley.*

(…)

Se destacó, en esa oportunidad que, a partir de la vigencia del acuerdo n.º 55 de 2003, que le atribuyó el conocimiento de las acciones populares que versen sobre asuntos contractuales y las relacionadas con los derechos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio, se ha mantenido la línea jurisprudencial reseñada, superando así pronunciamientos anteriores a cuyo tenor se considera improcedente la acción popular para discutir la validez de los contratos de la administración y anular su efectos (…).

También destacó la Sala en el pronunciamiento trascrito, que la acción popular no es, en manera alguna, subsidiaria ni residual frente a las dispuestas ordinariamente para controlar la legalidad de la actividad de la administración; razón por la que las medidas que corresponde adoptar al juez deben garantizar la protección integral del derecho colectivo vulnerado, teniendo en cuenta la nueva dimensión que exige su valoración, desde el ámbito constitucional vigente".

La Corte Constitucional ha resaltado el carácter principal y preferencial de la acción popular, sin que sea dable subordinarla al ejercicio de las acciones ordinarias. No limita la competencia del juez popular para adoptar todas las medidas que sean necesarias para la protección eficaz de los derechos colectivos. Al respecto, -se destaca-:

> *"Se trata, pues, de la defensa especial de unos derechos o intereses cuya titularidad recae en toda la comunidad y, por lo mismo, su prosperidad no puede desvirtuarse, por haberse interpuesto simultáneamente las acciones ordinarias pertinentes para la protección de derechos subjetivos. Planteamiento distinto perdería de vista la esencia de las acciones populares como medio de defensa de los derechos colectivos antes que instrumento para definir controversias particulares.*

*Así las cosas, la existencia de otros medios de defensa judicial (como son las acciones tradicionales ante la jurisdicción ordinaria o ante la jurisdicción en lo contencioso administrativa) **en modo alguno tornan improcedente su interposición**. (…).*

*En efecto, el trámite de la acción popular no resulta improcedente por la existencia de otros medios judiciales de defensa, por no tener -como sucede con la acción de tutela (art. 86 inc. 3º)- un carácter subsidiario; a contrario sensu, **pueden tener un trámite preferencial** frente a las acciones ordinarias, cuando se trata de prevenir la vulneración de derechos colectivos (Ley 472 de 1998, artículo 6) y su titularidad o legitimación por activa la tiene toda persona (arts. 12 y 13 de la ley 472 y art. 1005 del C.C.) justamente por la índole de los derechos involucrados, como se ha venido señalando" (…).*

*La Corte comparte la apreciación del Ministerio Público en su intervención cuando afirma que "anular el acto o contrato no es indispensable para proteger derechos e intereses, **pues el juez tiene a su alcance múltiples medidas** para lograr la protección de éstos, sin necesidad de definir la validez del acto o contrato, lo cual es una tarea propia y exclusiva, conforme al principio de especialidad, de la autoridad judicial que tiene competencia para ello".*

*El juez popular no cumple funciones jurisdiccionales como las que ejerce el juez administrativo cuando decide un conflicto entre el Estado y un particular en la que deba decidir si un acto administrativo o un contrato está afectado de alguna causal de nulidad, sino que aquí tiene el papel de garante de un derecho colectivo. Del mismo modo, el juez de la acción popular, antes que dedicarse a determinar quien debía proferir un acto o cómo debía celebrarse un contrato, **debe adoptar las medidas materiales que garanticen el derecho colectivo afectado con el acto o contrato**, cuya forma no consiste precisamente en disponer su anulación"*[11]*.*

En la misma línea, esta Sala ha señalado que, siendo uno de los más importantes instrumentos para la ejecución de los recursos públicos y el logro de los cometidos estales, no resulta posible que a la actividad contractual de la administración se la sustraiga del control judicial que la constitución garantiza a los ciudadanos, para exigir la eficacia de los deberes de corrección que impone la moralidad administrativa en las etapas de formación, ejecución, terminación y liquidación del contrato, para subordinarlo y conducirlo exclusivamente por los cauces de la legalidad y de la acciones ordinarias dispuestas para el control de este principio.

A través de la acción popular no se pueden perseguir indemnizaciones individuales. La misma busca prevenir, restituir las cosas a su estado anterior y hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos afectados. Es de precisar que, si bien el artículo 34 de la Ley 472 de 1998 dispone que la sentencia podrá

[11] Corte Constitucional, sentencia C-644 de 2011, ponente Jorge Iván Palacio Palacio.

condenar al pago de perjuicios en forma *in genere*, no debe olvidarse que ese pago no puede desligarse del objeto de la acción (artículo 2º de esa normativa), por lo que debe entenderse que solo procede cuando con esos recursos la entidad pública a cuyo favor se ordena, puede restituir las cosas a su estado anterior o para cubrir los costos que debe invertir como consecuencia de la afectación de los derechos colectivos. De otro lado, porque la orden de restauración no busca reparar daños particulares sino proteger contra los daños colectivos vulnerados o amenazados, dado que las órdenes de reparación devienen en inescindibles al daño colectivo.

En el presente asunto, la parte actora solicita que se proteja los derechos colectivos a la moralidad administrativa, patrimonio público, goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente y protección de áreas de especial importancia ecológica, los cuales la Sala procede a analizar, en el marco de la normatividad aplicable y frente al caudal probatorio que reposa en la actuación.

2.3.1 Moralidad administrativa

En el presente asunto está acreditado que la sociedad SAP Agregados S.A. desconoció e incumplió sistemáticamente la normatividad ambiental, particularmente lo previsto en los artículos 102 del Decreto Ley 2811 de 1974 y 191 del Decreto 1541 de 1978, en cuanto adelantó construcciones sobre el cauce del río Magdalena, sin contar con autorización de la autoridad competente.

Los artículos 102 del Decreto Ley 2811 de 1974, por el cual se expide el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente y 191 del Decreto 1541 de 1978, por el cual se reglamenta la Parte III del Libro II del Decreto-Ley 2811 de 1974: "De las aguas no marítimas" y parcialmente la Ley 23 de 1973 son del siguiente tenor:

> *"Artículo 102º.-* ***Quien pretenda construir obras que ocupen el cauce de una corriente o depósito de agua, deberá solicitar autorización****.*
>
> *Artículo 191°.* ***Los proyectos de obras*** *hidráulicas, públicas o privadas para utilizar aguas o sus cauces o lechos* ***deben incluir los estudios, planos y presupuesto de las obras y trabajos necesarios para la conservación o recuperación de las aguas y sus lechos o cauces, acompañados de una memoria, planos y presupuesto deben ser sometidos a aprobación y registro****. En el caso de las obras públicas, el*

Ministerio del ramo evaluará dichos estudios, para lo cual podrá solicitar la colaboración del Inderena".

La sociedad SAP Agregados S.A. adelantó las obras antes de haber solicitado la autorización respectiva. En efecto, tal y como se evidencia en el informe técnico n.º 544 del 28 de septiembre de 2007, la petición se presentó el 16 de noviembre de 2007 y, para ese momento ya se habían construido columnas en concreto que sujetaban estructuras metálicas y bandas transportadoras aéreas que portaban el material de arrastre al centro de acopio.

Los trabajos adelantados sobre el cauce del río fueron plenamente identificados por los expertos de INGEOMINAS, con el registro fotográfico que soporta el informe. Mismos que, sin contar con el permiso correspondiente, continuaban para el 24 de octubre de 2011, verificado en campo, según se estableció en el informe técnico n.º 542.

Lo anterior dio lugar a la apertura del trámite administrativo sancionatorio, en contra de la sociedad SAP Agregados S.A.

La evaluación que, conforme a las normas ambientales debía realizar la Corporación Autónoma Regional, previo al otorgamiento de la respectiva autorización ambiental, no se cumplió, por cuanto la sociedad inició la construcción de las obras con omisión de este trámite, es decir que lo realizado sobre el cauce del río no contaba con permiso ni se soportó en concepto técnico favorable sobre los estudios, memorias y planos que debió allegar en oportunidad la concesionaria. Luego, para la Sala es clara la infracción de las normas ambientales establecidas en orden a prevenir daños ambientales irreparables.

Ante la existencia de las obras sin la autorización necesaria, en el informe técnico n.º 544 de 28 de septiembre de 2007, los técnicos de INGEOMINAS recomendaron requerir a la sociedad SAP Agregados S.A. para que cumpliera con el Plan de Manejo Ambiental, suspendiera la construcción de las obras en el cauce del río, iniciara el trámite tendiente a obtener el permiso de ocupación del cauce y allegara los estudios, memorias, planos y presupuestos de las obras, según lo ordenado por el artículo 191 del Decreto 1541 de 1978.

Los expertos de la entidad encontraran procedente realizar el desmonte de la infraestructura y demolición de las obras construidas *"(..) teniendo en cuenta que toda esta infraestructura es para una explotación por medio de draga,* y *que no se podría utilizar de ninguna manera por no haberse aprobado el sistema de explotación, el cual* era *compatible con el montaje construido, también por no otorgarse la modificación del Plan de Manejo ambiental* y *el permiso de ocupación de cauce, en concordancia con la Resolución No. 0897 del* 30 *de marzo de 2012".*

Como resultado del informe atrás señalado, el 31 de octubre siguiente, mediante resolución n.º 0009, la CAR i) impuso a la sociedad SAP Agregados S.A. la medida preventiva de suspensión de las obras que se estaban adelantando en el cauce del río Magdalena, vereda Isla del Sol, *"hasta cuando se obtenga el permiso correspondiente de la autoridad ambiental"*; ii) dio apertura al trámite administrativo sancionatorio y iii) formuló pliego de cargos.

Lo anterior, comoquiera que, realizada la visita técnica al lugar de la explotación, objeto de concesión minera, la CAR encontró *"(..) unas columnas en concreto que sujetan estructuras metálicas y bandas transportadoras que se ubican en el costado derecho de la vía que lleva a la zona de explotación –parte de la zona de ronda- (..), obras construidas en el cauce del río Magdalena que no cuentan con permiso de la Corporación"*. En el expediente no hay prueba de la remoción o desmonte de las obras, por lo que está latente la transgresión a los derechos colectivos invocados, aunado al desconocimiento de las órdenes emitidas por la autoridad ambiental.

Las pruebas a las que se hace mención corroboran lo afirmado por la parte actora, en punto a la existencia de una infraestructura edificada en el cauce del río Magdalena, sin contar con autorización de la Corporación Autónoma Regional.

Lo anterior, según informes técnicos n.º SFOM-0355 de junio de 2008 y 542 de 24 de octubre de 2011, en los que fueron evidenciadas labores de adecuación de una draga para la extracción del material del río Magdalena, como ya se vio, también sin permiso de la autoridad ambiental, pues solo hasta el 10 de octubre de 2014, mediante resolución n.º 1191, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- modificó el artículo segundo de la resolución n.º OTTYAM 0014 de 6 de

agosto de 2003, proferida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en el sentido de autorizar a la sociedad demandada actividades de extracción de materiales de construcción del río Magdalena, de forma mecánica, mediante draga de succión de bajo impacto, además el aumento del volumen de explotación a 300 000 m3/año. Modificación expedida al margen de las resoluciones n.º 0897 de 30 de marzo de 2010 y 0860 de 31 de marzo de 2011, emitidas por la CAR para negar la modificación al Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río.

Sorprende, además, que no obstante haberse acreditado la infracción de las normas ambientales y persistido en la conducta, mediante resolución n.º 0212 de 28 de enero de 2014, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca se apartó de la recomendación de sus propios técnicos y, con una justificación totalmente desligada del acervo probatorio, levantó la medida preventiva impuesta a la concesionaria, mediante resolución n.º OPAM 0009 del 31 de octubre de 2007, consistente en la suspensión de las obras que inició en el cauce del río Magdalena. Decisión fundada en el solo hecho de que la sociedad infractora ya había solicitado ante la Autoridad Nacional de Licencias ANLA, la modificación al Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río Magdalena, por lo que, *"en un momento dado, tendría injerencia directa con el presente asunto sancionatorio ambiental".*

El anterior recuento permite a la Sala declarar, como lo decidió el Tribunal, la vulneración de los derechos colectivos invocados en la demanda, pues se demostró que las entidades demandadas, amén de no ejercer sus facultades constitucionales y legales dieron lugar a que la conducta infractora continuara y adoptara apariencia de legalidad.

Si bien la Corporación Autónoma Regional adelantó diligencias en campo, adoptó medidas preventivas y dio inicio al proceso sancionatorio, el procedimiento no contó con efectividad, pues le dio inicio en el año 2007, con resolución n.º 009 de 31 de octubre de 2007, la afrenta de los intereses colectivos perduró, pues no se adoptaron medidas definitivas sobre las construcciones localizadas en el cauce del río Magdalena, teniendo en cuenta que la compañía accionada no contaba con la autorización respectiva. Es más, transcurridos 7 años, de actividad minera ilegal, dio por superada la infracción, con fundamento en la sola petición elevada por la sociedad SAP Agregados a la Autoridad Nacional de Licencias ANLA, para

obtener la modificación al Plan de Manejo Ambiental y la ocupación del cauce del río Magdalena.

En aras del cumplimiento de los cometidos estatales en materia ambiental, es necesario desarrollar las acciones y políticas encaminadas a la protección del derecho a gozar de un ambiente sano, garantizando que autoridades y particulares se sujeten a las normas, para lo cual se hace necesario imponer los correctivos del caso.

Ante la realidad de los hechos, la autoridad ambiental estaba obligada a tomar medidas definitivas para que cese la conducta infractora y constante de la sociedad SAP Agregados S.A., quien realizó construcciones sobre el cauce del río Magdalena sin contar con la autorización legal requerida.

El artículo 31 del Decreto 1220 de 2005, por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993, autoriza a la autoridad ambiental suspender o revocar la licencia ambiental por incumplimiento del beneficiario. La norma es del siguiente tenor:

> ***"Artículo 31. Suspensión o revocatoria de la licencia ambiental. La licencia ambiental podrá ser suspendida o revocada mediante resolución motivada por la misma autoridad ambiental que la otorgó, sustentada en concepto técnico****, cuando el beneficiario de la licencia ambiental haya incumplido cualquiera de los términos, condiciones, obligaciones o exigencias inherentes a ella consagrados en la ley, los reglamentos o en el mismo acto de otorgamiento.*
>
> ***Parágrafo. Antes de proceder a la revocatoria o suspensión de la licencia ambiental se requerirá por una sola vez al beneficiario de esta****, para que corrija el incumplimiento en el cual ha incurrido o presente las explicaciones que considere necesarias sobre las causas de su incumplimiento. En el mismo acto de requerimiento, la autoridad ambiental competente fijará el plazo para corregir el incumplimiento, de acuerdo con la naturaleza del asunto".*

De donde la actividad omisiva y complaciente de las autoridades ambientales no solo vulneraron el derecho colectivo al goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente y el sistema de protección ambiental, sino, como quedó expuesto, el derecho colectivo a la moralidad administrativa, en conexidad con los principios de la función administrativa.

Como está probado, las actuaciones de la sociedad SAP Agregados S.A. desconoció lo previsto en i) el artículo 191 del Decreto 1541 de 1978, que exige estudios, planos y presupuestos, previo a la obtención de la autorización ambiental y ii) el artículo 102 del Decreto 2811 de 1994, que obliga a que toda ocupación de cauces cuente con la debida autorización.

En lo que toca con el alcance del juicio de moralidad y las medidas que al juez popular le corresponde adoptar cuando ese derecho es vulnerado o amenazado, la Sección Tercera tiene por establecido que, dado su carácter principal, se trata de hacer prevalecer, en cada caso concreto, los valores constitucionales como fuerzas normativas vinculantes, de mayor jerarquía que el principio de la legalidad, en tanto la moralidad no se agota en este, sino que trasciende al deber ser que la sociedad reclama de la administración pública. Es que la moralidad imprime a las acciones y omisiones de las autoridades una lectura que no se agota en la letra de la norma. Comporta diligencia, prudencia, pulcritud, honestidad, rectitud, seriedad y ponderación en lo discrecional, racionalidad de juicio, respeto y lealtad, en el manejo de lo que interesa a todos.

Particularmente, la Sección ha señalado que el juicio de moralidad se orienta a la sujeción de los deberes de corrección que exigen la conformidad de las actuaciones de la administración[12], con los fines consagrados en beneficio de la colectividad -se destaca-:

> *"(..) conviene no pasar por alto que Colombia es un Estado social de derecho, fundado sobre la dignidad humana, la prevalencia del interés general, la superioridad de los derechos inalienables y la supremacía de las normas constitucionales. Y que, entre otros fines esenciales a los que sirve, esta forma de organización política, se encuentra el deber de sus autoridades de garantizar la efectividad de los valores y principios que enmarcan los intereses y derechos de los asociados. Todo ello conforme con los artículos 1º, 2º, 4º y 5º, constitucionales.*
>
> *Una de las razones que sirven para justificar la supremacía de la norma constitucional tiene que ver con su origen. La Constitución –como lo señala su Preámbulo–[13], es el resultado del ejercicio del poder soberano del pueblo*

[12] Sentencia del 2 diciembre de 2013, ponente: Stella Conto Díaz del Castillo, citada. Reiteración en sentencia de 29 de agosto de 2014, exp. 20110003201, con igual ponencia.

[13] *"El pueblo de Colombia, en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer la unidad de la Nación y asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia, el trabajo, la justicia, la igualdad, el conocimiento, la libertad y la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo que garantice un orden político,*

colombiano. En todo caso, para asegurarse que la titularidad del poder conserve la magnitud pluralista que abarca tanto a las mayorías como a las minorías constitucionales, el ordenamiento superior prevé restricciones al ejercicio del poder de la administración pública –art. 209- y mecanismos de control jurisdiccional que las hacen efectivas, a través de acciones que facilitan la participación ciudadana, para el efecto las acciones populares, instituidas constitucionalmente para garantizar, entre otros intereses colectivos, la moralidad administrativa y el patrimonio público ***con mayor proyección que las acciones ordinarias****.*

Es precisamente bajo estas coordenadas constitucionales que el Estado social de derecho aparece como "un modelo político organizado en un sistema de efectivas limitaciones al ejercicio del poder, en orden a garantizar la vigencia real y permanente de los derechos así como de los intereses, creencias y libertades de los asociados en todos los espacios y circunstancias, inclusive ante situaciones excepcionales"[14]*. De esta manera, se configura un complejo normativo con la Constitución en la cúspide que incluye –como la ha recordado la doctrina–"****el diseño de mecanismos eficaces de control en todas las instancias****, acompañados de medidas de colaboración y responsabilidad institucionales que los aseguren real y efectivamente"*[15]*.*

El sistema de restricciones al ejercicio del poder, al que se ha hecho mención se sustenta, pues, en el carácter normativo de la Constitución, propio del Estado constitucional –arts. 4, 6, 122, 237 y 241 entre otros–, postulado superior del que emanan los principios de i) jerarquía y unidad normativa; ii) legalidad o sometimiento de las autoridades públicas a la normatividad jurídica iii) moralidad o sujeción a los deberes de corrección que exigen ***la conformidad de las actuaciones de la administración con el interés general y demás fines estatales*** *y iv)* ***el control jurisdiccional de la actividad de la administración, en sus distintas facetas****. En otras palabras, el principio de jerarquía normativa tiene que ver con el carácter vinculante, directo y prevalente de la Constitución, orientado a garantizar la unidad y la coherencia del sistema jurídico, como lo ha señalado la Corte Constitucional*[16] *(…).*

Desde este redimensionamiento del orden jurídico, ***la supremacía de las normas constitucionales exige, antes que la evocación de un enunciado formal de prevalencia de los derechos colectivos, su plena eficacia material****. Y a ese objetivo debe orientarse imperiosamente la tarea del juez de la acción popular, pues un entendimiento distinto conduciría al desconocimiento de uno de los fines esenciales del Estado social,* ***para el efecto la participación en la protección de la moralidad administrativa con la eficacia que su trascendencia exige"****.*

---

económico y social justo, y comprometido a impulsar la integración de la comunidad latinoamericana, decreta, sanciona y promulga la siguiente: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA".

[14] ARAGÓN REYES, Manuel. Constitución y control del poder. Universidad Externado de Colombia, 1999, p.36.

[15] Ibíd.

[16] Corte Constitucional, Sentencia C-037 de 2000.

Por ello, el juez de la acción popular, superando el juicio de legalidad formal, se sitúa en el orden jurídico que emana del carácter normativo supremo de la Constitución, para lograr coherencia y unidad entorno de lo objetivo y los principios rectores de la actividad administrativa.

La sociedad SAP Agregados S.A., por su parte, vulneró el derecho a un ambiente sano y a la protección ambiental, pues adelantó obras de infraestructura en el cauce del río Magdalena, sin contar con la autorización de la CAR para edificar y desconociendo la normatividad ambiental que así lo exige. Además, extrajo material de arrastre en exceso al autorizado por la resolución OTTYAM n.º 014 de 6 de agosto de 2003, limitante de las labores de explotación en la zona del cauce hídrico a extracción manual por acción humana, sin estimación alguna respecto al impacto ambiental que pudo implicar el desatender los postulados normativos. Perjudicando, además, el patrimonio público, como pasa a explicarse.

2.3.2 Patrimonio público

Las pruebas dan cuenta de que el 3 de junio de 2010, el Instituto Colombiano de Geología y Minería y la sociedad SAP Agregados S.A. suscribieron el OTROSÍ al contrato de concesión minera n.º 21749, con el objeto de aumentar el volumen de explotación a 300 000 metros cúbicos anuales y reclasificar a gran minería, sujeto a la licencia ambiental; empero, como ya se vio, sin obtenerla. La sociedad continuó con esos niveles de explotación, tal y como lo evidencian los informes técnicos que reposan en la actuación y de los que dan cuentan las resoluciones n.º 0897 de 30 de marzo de 2010 y 0860 de 31 de marzo de 2011.

La autorización para explotar el volumen acordado en la modificación al contrato de concesión se dio el 10 de octubre de 2014, mediante resolución n.º 1191, en la que Autoridad Nacional de Licencias Ambientales –ANLA- modificó el artículo segundo de la resolución n.º OTTYAM 0014 de 6 de agosto de 2003, en el sentido de autorizar las actividades de extracción de materiales de construcción del río Magdalena, de forma mecánica mediante draga de succión de bajo impacto y el aumento de volúmenes de explotación a 300 000 m3/año.

No obstante, la Sala encuentra que, incluso, antes de la suscripción del OTROSÍ, la sociedad SAP Agregados S.A. venía explotando la minería en un volumen superior al permitido. Ello se evidencia en el informe de 3 de septiembre de 2008,

mediante el cual INGEOMINAS dio cuenta de la reclasificación del proyecto a gran minería, en la medida en que la producción anual estimada ascendía a 300 000 m3. También hizo constar que el concesionario no pagó las regalías a los que estaba obligado y no allegó documentación requerida (fls. 280-293 cuaderno 2 –literal m-).

Por tal razón, la sociedad SAP Agregados S.A. fue conminada, el 22 de julio de 2011, por el Grupo de Seguimiento y Control de INGEOMINAS, para que no realizara actividades de dragado ni aumentara los niveles de producción a rangos de gran minería, hasta tanto no contara con autorización, prevención reiterada el 22 de agosto siguiente.

Para la Sala, según el material probatorio al que se ha hecho mención, la sociedad SAP Agregados S.A. vulneró el patrimonio público, no solo en la medida en que adelantó actividades de gran minería, sin contar con la autorización requerida, sino porque claramente se puede concluir que no reportó las regalías que correspondían al aumento de producción, en la explotación adelantada sobre el cauce del río.

Ahora, en lo que toca con la defensa del patrimonio público, ha reiterado la jurisprudencia que comprende todos los bienes, derechos y obligaciones que le pertenecen al Estado y su protección. La acción popular, se orienta entonces, a garantizar una administración eficiente y responsable de los recursos estatales. Así lo ha señalado la Corporación –se destaca-:

> *"Por patrimonio público debe entenderse la totalidad de bienes, derechos y obligaciones de los que el Estado es propietario, que sirven para el cumplimiento de sus atribuciones conforme a la legislación positiva; su protección busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales. La regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular.*
>
> *La protección del Patrimonio Público busca que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente y transparente, conforme lo dispone el ordenamiento jurídico y en especial las normas presupuestales.*
>
> *Para la Sala, el debido manejo de los recursos públicos, la buena fe y el derecho colectivo a la defensa del patrimonio público, enmarcan el principio*

de moralidad administrativa, ámbito dentro del cual se debe estudiar el caso concreto"[17].

De conformidad con el artículo 332 superior, *"El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes".*

Por su parte, el artículo 360 de la Carta Política dispone que al legislador le compete fijar las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables y determinar los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. Igualmente prevé que la explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. Ahora, los ingresos provenientes de las regalías que no sean asignados a los departamentos y municipios, se van al Fondo Nacional de Regalías cuyos recursos se destinan a las entidades territoriales en los términos que señala la ley. Estos fondos se aplican a la promoción de la minería, a la preservación del ambiente y a financiar proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales (artículo 361 ibídem) [18].

Las regalías son comprendidas por la Carta Política como una contraprestación económica que recibe el Estado, en razón de la extracción de recursos naturales no renovables existentes en el subsuelo. Como lo ha explicado la jurisprudencia reiterada, este concepto refiere a la *"contraprestación económica que percibe el Estado de las personas a quienes se les concede el derecho a explotar los recursos naturales no renovables en determinado porcentaje sobre el producto bruto explotado"*[19].

A su vez, de acuerdo con el mismo precedente, se compensa el concurso del ente respectivo en la totalidad o en alguna etapa del proceso que surge a propósito de la exploración, explotación, transporte y transformación de los recursos naturales

---

[17] Consejo de Estado, Sección Cuarta; sentencia del 31 de mayo de 2002, citada. Reiteración en sentencia de 29 de agosto de 2014, exp. 20110003201, con igual ponencia.

[18] Los artículos 360 y 361 de la C.P. fueron modificados por los artículos 1º y 2º del acto legislativo n.º 005 de 2011.

[19] Sentencias C-075/93, MP Alejandro Martínez Caballero, T-141/94 MP Vladimiro Naranjo Mesa, C-567/95 MP Fabio Morón Díaz, C-691/96 MP Carlos Gaviria Díaz y C-221/97 MP Alejandro Martínez Caballero y C-427/02.

no renovables[20]. En ese sentido, quien adelanta la explotación de los recursos se obliga a reconocer al Estado la contraprestación prevista por la actividad[21].

Las regalías están previstas y se deben en toda explotación de recursos naturales no renovables en orden a compensar su agotamiento, esto es tienen carácter universal. Se trata de que el Estado perciba una retribución por la pérdida de un bien de su propiedad[22], que no constituyen bienes de uso público *"sino rentas nacionales sobre las cuales algunas entidades territoriales tienen derecho a participar de ellas..."*[23].[24].

De ahí que esta Sala, en punto a la protección del patrimonio público, habrá de modificar la sentencia del Tribunal, comoquiera que la sociedad demandada no demostró haber cumplido con la prestación a la que está obligada y que lo hizo oportunamente, en orden a que, previa verificación, se establezcan los saldos a su cargo y se adelanten las acciones necesarias para que el Estado reciba efectivamente lo que le corresponde.

Cabe anotar que, si bien el punto referido a las regalías no hizo parte de las pretensiones, el actor sí hizo referencia a la explotación minera del concesionario, sin obtener los permisos requeridos y obteniendo, por tanto, beneficios, respecto de los cuales debió reportar las regalías que correspondían, como era su obligación hacerlo.

La Corporación, en múltiples providencias, ha reconocido una facultad amplia del juez popular de fallar fuera de lo pedido –*extra petita*-, así como también dar aplicación al principio *iura novit curia*, dentro del margen de la conducta generadora del daño.

Así, en sentencia de 16 de mayo de 2007[25], la Sección señaló que el principio de congruencia de la sentencia, previsto en el artículo 305 del Código de Procedimiento Civil, según el cual, debe existir coherencia entre la petición formulada por el actor y la decisión adoptada por el juez, tiene un alcance menos restringido en relación con la acción popular, entre otras cosas, porque en tanto acción de naturaleza

---

[20] *Ibídem.*
[21] Sentencia C-748 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.
[22] Sentencia C-221 de 1997. M.P. Alejandro Martínez Caballero.
[23] Sentencia C-447 de 1998. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
[24] C-427 de 2002.
[25] Exp. 2003-01252-02 (AP), M.P. Alier E. Hernández Enríquez.

constitucional, desborda el límite del interés particular, para perseguir la protección integral de un derecho de rango superior y de interés general para la colectividad. Por tanto, una vez instaurada, se enerva cualquier interés particular que pudiera tener el actor en favor del colectivo, al punto que una vez admitido el libelo no puede ser desistido. En este orden de ideas, el juez popular adquiere la facultad de fallar a partir de los hechos planteados en la demanda, pero conforme a lo probado dentro del proceso, sin que su decisión final se limite a la apreciación particular que el actor popular vierte en sus pretensiones, justamente para garantizar la protección del derecho[26].

Esto es así porque el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, abre la posibilidad al juez constitucional, de ampliar o superar la *causa petendi*, mediante fallos extra y ultra petita, siempre que, con ello se garantice la protección real del derecho vulnerado:

> *"Artículo 34. Sentencia. Vencido el término para alegar, el juez dispondrá de veinte (20) días para proferir sentencia**. La Sentencia** que acoja las pretensiones de la demanda 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 a 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 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. Igualmente fijará el monto del incentivo para el actor popular.*
>
> *La condena al pago de los perjuicios se hará 'in génere' 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 a 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.*

---

[26] En igual sentido se pueden consultar las sentencias de 6 de septiembre de 2001, exp. 2000-0005 (AP-507), M.P. Jesús María Carrillo Ballesteros; 16 de abril de 2006, exp. 2004-00640 (AP), M.P. Ruth Stella Correa Palacio; de 16 de mayo de 2007, exp. 2005-10005, M.P. Mauricio Fajardo Gómez; de 16 de agosto de 2007, exp. 2004-00925, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno; de 16 de octubre de 2007, exp. 2002-02714, M.P. Ramiro Saavedra Becerra; de 16 de octubre de 2007, exp. 2004-00351 (AP), M.P. Ruth Stella Correa Palacio; de 25 de agosto de 2011, exp. 2002-90123, M.P. María Claudia Rojas Lasso; de 9 de agosto de 2012, exp. 2010-00472 (AP), M.P. Marco Antonio Velilla Moreno;

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 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" (negrillas fuera de texto).

Como se nota, el juez popular está revestido de amplias facultades para **definir** la protección del derecho, **prevenir** la amenaza o vulneración y **procurar** la restauración del daño, en caso de que se genere, tal como lo ha advertido esta Sala en diferentes pronunciamientos.[27] Lo anterior, sin exceder las fronteras surgidas de los hechos de la demanda.

Justamente por las amplias facultades que goza el juez constitucional, la aplicación del principio de congruencia en materia de acciones populares es más flexible, pues es viable que se tengan en cuenta hechos distintos a los que aparecen en la demanda. Tratándose del juicio popular, este principio reviste algunos matices que lo tornan menos absoluto, debido a la naturaleza de la acción y a las particularidades del derecho objeto de protección, a tal punto que el juez puede oficiosamente vincular al proceso a otros posibles responsables y, de mismo modo, la decisión final debe referirse al curso que vayan tomando los hechos y no se contrae exclusivamente a los indicados en el libelo, siempre y cuando aquellos tengan relación con la causa petendi.

De conformidad con lo anterior, la Sala dispondrá que la sociedad SAP Agregados S.A. reporte las regalías generadas desde el momento en que empezó a adelantar labores de explotación de gran minería sobre la fuente hídrica, en el marco del contrato de concesión minera n.º 21749 y su modificatorio, hasta la fecha en la que obtuvo la autorización para aumentar el volumen de explotación, mediante la resolución n.º 1191 de 10 de octubre de 2014.

---

[27] Sentencias de la Sección Tercera del Consejo de Estado de 10 de abril de 2003 y de 03 de marzo de 2005.

2.3.3 Goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente, protección de áreas de especial importancia ecológica

Atendiendo los parámetros establecidos en los artículos 8°, 79, 80 y 95 numeral 8° de la Constitución, es claro que son los derechos y deberes previstos en la Carta los que rigen la relación de autoridades y particulares con el ambiente sano y el desarrollo sostenible.

En dichas disposiciones se determina que todos los habitantes del territorio colombiano deben gozar un ambiente sano, al igual que se estipula la obligación de velar por su *"conservación"* y *"prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados"*.

En sentencia C-671 de junio 21 de 2001[28] la Corte declaró la exequibilidad de la *"Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997"*, que desarrolla *"los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo"*.

Dicho pronunciamiento hizo énfasis en *"la importancia de los diversos instrumentos internacionales para la protección del medio ambiente, como lo es la Enmienda bajo revisión, ya que ellos permiten concretar y hacer efectivas medidas y acciones para prevenir y contrarrestar las causas que lo deterioran, fijando políticas y metas específicas para cada país con el fin de eliminar o reducir las actividades que generan el impacto negativo sobre el ambiente, atendiendo el grado de injerencia de cada país sobre aquél, siendo de especial consideración los países en vías de desarrollo"*. De igual forma, señaló:

> *"(..) la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes*

[28] M. P. Jaime Araújo Rentería.

y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

(..)

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

Bajo criterios que deben ser interpretados conforme a los principios, derechos y obligaciones del Estado y de los asociados, refulge el inescindible compromiso institucional con la protección del medio ambiente, pues no otra puede ser la conclusión, si se consideran los siguientes textos constitucionales:

"(1) la obligación del Estado y de todas las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8°); (2) la naturaleza de servicios públicos a cargo del Estado que se asigna a la salud y el saneamiento ambiental (art. 49); (3) la función ecológica, como un elemento inherente al concepto de función social de la propiedad privada (art. 58); (4) la necesidad de considerar la eventualidad de las calamidades ambientales dentro de las variables que las normas sobre crédito agropecuario deben tener en cuenta (art. 66); (5) inclusión de la protección al medio ambiente como uno de los objetivos de la educación (art. 67); (6) el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo, y el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro efectivo de estos fines (art. 79); (7) la obligación del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir los factores de deterioro ambiental y cooperar con las naciones vecinas en la protección de los ecosistemas situados en zonas fronterizas (art. 80); (8) la prohibición existente en relación con el ingreso al país de residuos nucleares y desechos tóxicos (art. 81); (9) el deber que el Estado tiene en relación con la defensa del espacio público y su destinación al uso común (art. 82); (10) la procedencia de las acciones de cumplimiento y populares para proteger el derecho a gozar de un medio ambiente sano (arts. 87 y 88); (8) el deber de la persona y del ciudadano de proteger los recursos culturales y naturales del país y de velar por la conservación de un ambiente sano (art. 95, núm. 8°); (11) la función congresual de reglamentar, mediante la expedición de leyes, la creación y funcionamiento de corporaciones autónomas regionales (art. 150, núm. 7°); (12) la perturbación del orden ecológico como razón que justifica la declaratoria del estado de

emergencia y el consiguiente uso de facultades legislativas (art. 215); (13) el deber del Estado de promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (art. 226); (14) la inclusión del tema ambiental dentro de los objetivos del control fiscal, manifestada en la necesidad de valorar los costos ambientales generados por la gestión pública (art. 267, núm. 3°) y en la obligación de que el Contralor General presente al Congreso un informe anual sobre el estado de los recursos naturales y el medio ambiente (art. 268, núm. 7°); (15) la función asignada al Procurador General de la Nación de defender los intereses colectivos, y en especial el ambiente (art. 277, núm. 4°); (16) la posibilidad de que los departamentos y municipios ubicados en zonas limítrofes adelanten, junto con sus entidades homólogas de los países vecinos, programas de cooperación e integración dirigidos, entre otros objetivos, a la preservación del medio ambiente (art. 289); (17) la competencia que tienen las asambleas departamentales para regular, por medio de ordenanzas, temas relacionados con el ambiente (art. 300, núm. 2°); (18) la consideración de las circunstancias ecológicas como criterio para la asignación de competencias administrativas especiales a los departamentos (art. 302); (19) el régimen especial previsto para el departamento archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, uno de cuyos objetivos es la preservación del ambiente y de los recursos naturales del archipiélago (art. 310); (20) la competencia de los concejos municipales para dictar normas relacionadas con el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio (art. 313, núm. 9°); (21) la asignación mediante ley de un porcentaje de los impuestos municipales sobre la propiedad inmueble a las entidades encargadas del manejo y conservación del ambiente (art. 317); (22) las funciones que se atribuyen a los territorios indígenas con respecto a vigilancia sobre los usos del suelo y la preservación de los recursos naturales (art. 330, núm. 1° y 5°); (23) la creación de la Corporación Autónoma Regional del Río Grande de la Magdalena, la cual tiene dentro de sus objetivos el aprovechamiento y preservación del ambiente, los recursos ictiológicos y demás recursos naturales renovables (art. 331); (24) la regla conforme a la cual el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos (art. 332); (25) la posibilidad de limitar, mediante la expedición de leyes, el alcance de la libertad económica, cuando así lo exija el interés social, el ambiente y/o el patrimonio cultural de la Nación (art. 333); (26) la posibilidad de que el Estado intervenga, por mandato de la ley, en la explotación de los recursos naturales y el uso del suelo, así como en la producción, distribución, utilización y consumo de bienes, y en los servicios públicos y privados, siendo la preservación de un ambiente sano uno de los objetivos posibles de dicha intervención (art. 334); (27) la necesidad de incluir las políticas ambientales como uno de los elementos esenciales del Plan Nacional de Desarrollo que cuatrienalmente debe expedirse (arts. 339 y 340); (28) el señalamiento de la preservación del ambiente como una de las posibles destinaciones de los recursos del Fondo Nacional de Regalías (art. 361); (29) la inclusión del saneamiento ambiental como uno de los objetivos fundamentales de la actividad del Estado (art. 366).”[29]

[29] C-944 de octubre 1° de 2008, M. P. Nilson Pinilla Pinilla.

En sentencia T-760 de septiembre 25 de 2007[30], la Corte se detuvo en el porqué del calificativo a la Carta Política de constitución *"ecológica o verde"*, fundada en *"la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza"*, impuesta sin hesitación. Sostuvo la Corte:

> *"(..) no en pocas oportunidades la jurisprudencia constitucional y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos han resaltado la relevancia jurídica y práctica del derecho a disfrutar de un medio ambiente sano así como su conexión con derechos como la vida y la salud. Específicamente, en la Observación General 14 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales se reconoció que éste constituye un medio real para posibilitar la vida del hombre en el planeta.*
>
> > *'… la referencia que en el párrafo 1 del artículo 12 del Pacto se hace al 'más alto nivel posible de salud física y mental' no se limita al derecho a la atención de la salud. Por el contrario, el historial de la elaboración y la redacción expresa del párrafo 2 del artículo 12 reconoce que el derecho a la salud abarca una amplia gama de factores socioeconómicos que promueven las condiciones merced a las cuales las personas pueden llevar una vida sana, y hace ese derecho extensivo a los factores determinantes básicos de la salud, como la alimentación y la nutrición, la vivienda, el acceso a agua limpia potable y a condiciones sanitarias adecuadas, condiciones de trabajo seguras y sanas y un medio ambiente sano.'*
>
> *Lo anterior, teniendo en cuenta que desde[31] la Declaración de Estocolmo de 1972[32], la Carta Mundial de la Naturaleza de 1982[33], la Declaración de Río[34]*

---

[30] M. P. Clara Inés Vargas Hernández.

[31] *"La doctrina que ha estudiado la formación del Derecho Internacional del Medio Ambiente ha definido las características que regían este tipo de normatividad antes de la Declaración de Estocolmo en 1972: (i) 'la mayoría de reglas internacionales sobre la conservación del medio ambiente se presentó dispersa en tratados bilaterales concertados en el marco tradicional de la cooperación transfronteriza*' (...); (ii) '*los pocos tratados multilaterales concluidos con un objetivo medioambiental específico se limitaron, bien a proteger ciertas especies (de flora y fauna), elegidas en su mayoría por su mera utilidad económica* (...)'. *Vid. Remiro Brotóns*, *Antonio. Derecho Internacional. Capítulo XXXIX, pág. 1126. McGraw-Hill, Madrid, 1997."*

[32] *"Compuesta por 26 principios, en cuyo preámbulo se lee: 'La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano, Reunida en Estocolmo del 5 al 16 de junio de 1972*.
Atenta a la necesidad de un criterio y principios comunes que ofrezcan a los pueblos del mundo inspiración y guía para preservar y mejorar el medio ambiente humano.
Proclama que:
1. El hombre es a la vez obra y artífice del medio que lo rodea, el cual le da el sustento material y le brinda la oportunidad de desarrollarse intelectual, moral, social y espiritualmente. (...)
Los dos aspectos del medio ambiente humano, el natural y el artificial, son esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos humanos fundamentales, incluso el derecho a la vida misma.
2. La Protección y mejoramiento del medio ambiente humano en una cuestión fundamental que afecta al bienestar de los pueblos y al desarrollo económico del mundo entero, un deseo urgente de los pueblos de todo el mundo y un deber de todos los gobiernos.

3. (...) *A nuestro alrededor vemos multiplicarse las pruebas del daño causado por el hombre en muchas regiones de la Tierra: niveles peligrosos de contaminación del agua, el aire, la tierra y los seres vivos; grandes trastornos del equilibrio ecológico de la biosfera; destrucción y agotamiento de recursos insustituibles y graves deficiencias, nocivas para la salud física, mental y social del hombre, en el medio por el creado, especialmente en aquel en que vive y trabaja.*
6. (...) *Por ignorancia o indiferencia, podemos causar daños inmensos e irreparables al medio terráqueo del que dependen nuestra vida y nuestro bienestar.*
Por el contrario, con un conocimiento más profundo y una acción más prudente, podemos conseguir para nosotros y para nuestra posteridad unas condiciones de vida mejores en un medio más en consonancia con las necesidades y aspiraciones de vida del hombre.'
Además, de los principios consignados en esta Declaración, es necesario resaltar, por lo menos, los siguientes:
"Principio 1
"*El hombre tiene el derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio de calidad tal que le permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tiene la solemne obligación de proteger y mejorar el medio para las generaciones presentes y futuras.*
(...)
"*Principio 2*
Los recursos naturales de la tierra, incluidos, el aire, el agua, la tierra, la flora y la fauna y especialmente muestras representativas de los ecosistemas naturales, deben preservarse en beneficio de las generaciones presentes y futuras mediante una cuidadosa planificación u ordenación, según convenga.
(...)
"*Principio 4*
El hombre tiene la responsabilidad especial de preservar y administrar juiciosamente el patrimonio de la flora y la fauna silvestre y su hábitat, que se encuentren actualmente en grave peligro por una combinación de factores adversos."
[33] *"Asamblea General de las Naciones Unidas, resolución 37/7 de octubre 28 de 1982. Sobre el conjunto de valores consignados en este documento la Corte no puede dejar de resaltar las siguientes declaraciones y principios:*
"*La especie humana es parte de la naturaleza y la vida depende del funcionamiento ininterrumpido de los sistemas naturales que son fuente de energía y de materias nutritivas*,
(...)
"*Toda forma de vida es única y merece ser respetada, cualquiera que sea su utilidad para el hombre, y con el fin de reconocer a los demás seres vivos su valor intrínseco, el hombre ha de guiarse por un código de acción moral,*
(...)
"*Los beneficios duraderos que se pueden obtener de la naturaleza dependen de la protección de los procesos ecológicos y los sistemas esenciales para la supervivencia y de la diversidad de las formas de vida, las cuales quedan en peligro cuando el hombre procede a una explotación excesiva o destruye los hábitats naturales,*
"*El deterioro de los sistemas naturales que dimana del consumo excesivo y del abuso de los recursos naturales y la falta de un orden económico adecuado entre los pueblos y los Estados, socavan las estructuras económicas, sociales y políticas de la civilización,*
(...)
"*I. PRINCIPIOS GENERALES*
"*1. Se respetará la naturaleza y no se perturbarán sus procesos esenciales."*
"*2. No se amenazará la viabilidad genética de la tierra; la población de todas las especies, silvestres y domesticadas, se mantendrá a un nivel por lo menos suficiente para garantizar su supervivencia; asimismo, se salvaguardarán los hábitats necesarios para este fin."*
"*3. Estos principios de conservación se aplicarán a todas las partes de la superficie terrestre, tanto en la tierra como en el mar; se concederá protección especial a aquellas de carácter singular, a los ejemplares representativos de todos los diferentes tipos de ecosistemas y a los hábitats de las especies o en peligro."*

y la Resolución 45/94 de la Asamblea General de las Naciones Unidas (sobre la necesidad de asegurar un medio ambiente sano para el bienestar de las personas) se reconoció la existencia de un lazo entre la verdadera realización global de la dignidad humana y un medio ambiente de calidad. Por ejemplo, en el último de los instrumentos mencionados, entre otras, se consignó la siguiente declaración: 'los hombres y las mujeres tienen derecho fundamental a la libertad, la igualdad y el disfrute de condiciones de vida adecuadas en un medio ambiente de calidad tal que les permita llevar una vida digna y gozar de bienestar, y tienen la solemne obligación de proteger y mejorar el medio ambiente para las generaciones presentes y futuras'; asimismo enseguida se afirmó: 'la creciente degradación del medio ambiente podría poner en peligro la propia base de la vida'; y finalmente, a partir de éstas, la Asamblea reconoció que 'toda persona tiene derecho a vivir en un medio ambiente adecuado para su salud y su bienestar'."

Con el Decreto 2811 de 1974, Código de Recursos Naturales, se consagró el derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano –artículo 7º-. Luego, la Constitución Política, además de denominarlo derecho colectivo –art. 79-, incluyó un compendio normativo para regular la actuación del Estado y de los particulares respecto de la protección, explotación, uso y aprovechamiento de los recursos naturales.

Ahora, su desarrollo se ha dado con el avance de los criterios jurisprudenciales. Al respecto, se destaca el siguiente pronunciamiento:

"(..) el medio ambiente ha conducido en la actualidad a una reflexión interdisciplinaria que lo concibe como el ***conjunto de factores naturales o artificiales que influyen sobre el contexto en el cual el hombre vive.*** *Esta acepción que aparece en principio como muy general, merece ser precisada y complementada con otras que son vecinas, como ecología, naturaleza, calidad de vida, contexto de vida, y patrimonio.*

Es así como, los aportes de cada ciencia han sido valiosos para construir el concepto de medio ambiente, ese es el caso de la ecología, ciencia transdisciplinaria que, aunque se limita a estudiar únicamente las relaciones de los seres vivientes (los vegetales y los animales con exclusión del hombre) en su contexto, ha alimentado la noción de medio ambiente, que si considera al hombre en su contexto artificial y natural, con toda una serie de

---

"*4. Los ecosistemas y los organismos, así como los recursos terrestres, marinos y atmosféricos que son utilizados por el hombre, se administrarán de manera tal de lograr y mantener su productividad óptima y continua sin por ello poner en peligro la integridad de los otros ecosistemas y especies con los que coexistan.*
"*5. Se protegerá a la naturaleza de la destrucción que causan las guerras u otros actos de hostilidad.*"

[34] *"Anexa al informe de la conferencia de las naciones unidas sobre el medio ambiente y el desarrollo, celebrada en la ciudad de Río de Janeiro, del 3 al 14 de junio de 1992. Contiene 27 principios que, aunque pretenden desarrollar los valores de la Declaración de Estocolmo, se reducen a pautas sobre desarrollo sostenible."*

palabras y definiciones científicas que sirven para determinar el marco jurídico del derecho ambiental.

Solo para hacer referencia a algunas, se han acogido términos como i) nicho ecológico o "hábitat" entendido como el medio donde vive una especie que es definida por su comportamiento alimentario, reproductor, y territorial; ii) biotopo, que es el soporte inorgánico de una especie, y comprenderá (el suelo, el agua, etc.); iii) biocenosis que es un conjunto de especies animales y vegetales que coexisten y que tienen entre ellas relaciones con un biotipo determinado; iv) ecosistema que es una unidad topográfica, cualquiera que sea la superficie, colonizada por un cierto número de seres vivientes, que tienen entre ellos y en su relación con el biotopo en el cual ellos viven, nexos generalmente bien definidos. No es otra la explicación de nociones jurídicas como "equilibrio biológico" o "equilibrio ecológico".

Por su parte, del concepto de "naturaleza" entendida en su globalidad, es decir todo aquello que no ha sido objeto en forma directa de una intervención humana se determinan componentes jurídicos del derecho al medio ambiente, toda vez que, desde el punto de vista de las decisiones judiciales, a juicio de algunos autores, todo lo que es natural debería de ser respetado y preservado en su estado presente o en su estado anterior si una restauración se hace posible o es conveniente; principio que traería como efecto jurídico inmediato que la carga de la prueba en caso de atentado contra el medio ambiente (naturaleza) debería ser siempre soportada por aquel que ha producido el daño.

De otro lado, también aporta a la noción de medio ambiente el principio de "calidad de vida", el cual refiere a una búsqueda de lo cualitativo, por oposición a la decepción que se ha tenido contra lo cuantitativo (nivel de vida) y, destacar así, que el medio ambiente concierne no solamente a la naturaleza sino también al hombre en sus relaciones sociales, de trabajo y recreativas. Como señala el profesor Prieur[35], es la herencia de Marcase y de Ilich, la ventana sociológica del medio ambiente dirigida a una sociedad de convivencia (el manejo del tiempo, las relaciones colectivas en las ciudades, las diversiones, los deportes, el turismo han ido invadiendo lo que anteriormente solo era ecología).

También ha hecho su aporte el criterio de "marco de vida", que no obstante encontrarse aún más alejado de la noción original de ecología, resulta siendo, en realidad, un sinónimo de medio ambiente en su especie arquitectónica y urbanística. El concepto es más familiar para los técnicos y urbanistas que para los geógrafos y biólogos, comprende el territorio del hombre-individuo tanto como ***contexto físico*** *(donde podrían incluirse la naturaleza y los espacios verdes artificiales o parques construidos por el hombre) y el* ***contexto soci****al. En relación a este último aspecto, bien decía B. de Jouvenel "si pasamos de la protección de la naturaleza al marco de vida estamos pasando de lo macro del medio ambiente que es el de la especie humana, a lo micro del medio ambiente que es el de los grupos de familias"[36].*

---

[35] Ibídem.

[36] JOUVENEL, Bertrand. La Civilización de la Potencia: de la economía política a la ecología política. 1976.

De la misma manera, la expresión "patrimonio" introduce un elemento moral y jurídicamente esencial en la concepción de lo que debe entenderse como medio ambiente. En su acepción restringida se podría temer que se asimile a la propiedad y a la rentabilidad. De hecho, se trata por el contrario de superar la propiedad, identificando los elementos del medio ambiente que deben observarse si se pretende su conservación y la gestión de un buen padre de familia. De esta manera la noción de patrimonio haría relación a la idea de herencia legado por las generaciones que nos antecedieron, y que nosotros debemos transmitir en forma intacta a las generaciones que nos sobrevivirán. Los bienes y los espacios que van a ser calificados de "patrimonio" por el derecho del medio ambiente van a ser objeto de una atención muy particular no solamente de parte de su propietario jurídico, si el existe, sino también y sobre todo de la colectividad en su plenitud; razón por la cual debe hacerse referencia al patrimonio natural, compuesto por el biológico, ecológico y cultural; y al construido, en sus componentes arquitectónico, urbano y rural"[37].

Así, se ha entendido y desarrollado la noción de medio ambiente como todo lo que rodea a los seres vivos.

Desde el punto de vista constitucional, el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural, temas que, entre otros, han sido reconocidos ampliamente por nuestra Constitución Política y en muchas normas que establecen mecanismos para proteger este derecho y exhortan a las autoridades a diseñar estrategias para su garantía y su desarrollo[38].

El Estado, titular original de la función legislativa y administrativa, ha tomado en sus decisiones medidas programáticas de adecuación para que los hechos de impacto ambiental que puedan ocurrir sacrifiquen a lo menos, negativamente, la naturaleza y con esas medidas, se prevengan o se castiguen, la amenaza y/o vulneración de los derechos e intereses colectivos relacionados, entre otros, con el medio ambiente sano[39].

Ahora, el derecho a un ambiente sano ostenta la calidad de *"i)* ***derecho fundamental*** *(por encontrarse estrechamente ligado con los derechos*

---

[37] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, exp. 2001-90479-01(AP).
[38] Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. Alier E. Hernández Enríquez, exp. 2003-10694 (AP).
[39] Consejo de Estado, Sección Tercera, M.P. María Elena Giraldo, exp. 2000-1339 (AP).

fundamentales a la vida y a la salud); ii) de ***derecho-deber*** *(todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); iii) de* ***objetivo social*** *(conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, iv) de* ***deber del Estado*** *(conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar)*"[40].

Parámetros estos que, aplicados al caso concreto, evidencian **su amenaza** en el caso cuyo estudio ocupa la Sala.

Efectivamente está acreditado que la sociedad SAP Agregados S.A. ocupó el cauce del río Magdalena con la construcción de una banda aérea transportadora de 468 metros, soportada sobre 23 zapatas de concreto reforzado, sin contar con autorización de la autoridad ambiental. Licencia que ha debido sujetarse a las previsiones del artículo 102 del Decreto Ley 2811 de 1974, previo estudio, memoria y planos sometidos a evaluación, aprobación y registro de la CAR, conforme lo exige el artículo 191 del Decreto 1541 de 1978.

Es justamente a partir de esta normatividad de donde la Sala evidencia, como concluyó en su oportunidad el *a quo*, **la amenaza** del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, preservación y restauración del medio ambiente, comoquiera que las autorizaciones previas han sido previstas para precaver la realización de daños posibles, inminentes e irreparables, sobre una fuente hídrica. En el caso de autos, de capital e irrefutable importancia para la conservación ambiental de gran parte del territorio nacional.

De tal manera que para que la protección ambiental proceda no resulta necesario contar con elementos probatorios sobre un daño cierto al río Magdalena, en el lugar de la explotación minera adelantada por la sociedad SAP Agregados S.A., pues bastan los informes técnicos, acorde con los cuales se requiere la licencia, pues el daño se podría presentar y ello obliga a evitarlo, así no se conozca con certeza su ocurrencia. En situaciones como la que se presenta en el *sub lite*, se

---

[40] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, exp. 2001-90479-01(AP).

resalta el carácter o naturaleza preventiva de la acción popular para evitar la consumación de un daño, riesgo o peligro contingente de mayor entidad.
Los expertos señalan que se *"(..) podría ver afectada directamente la zona correspondiente a la extracción por medio de la draga objeto de modificación, donde se generarán los impactos más significativos sobre el agua del río Magdalena (por la dispersión de sedimentos aguas abajo del río Magdalena, producto de las actividades de explotación de mineral sobre este cuerpo de agua o por riesgo de contaminación por las actividades anexas a la extracción), el aire (por afectación de su calidad debido a la emisión y dispersión de material particulado y ruido en la zona de acopio y beneficio) y el paisaje (por la presencia de la draga en el río Magdalena, etc.)"* (fls. 899-951 cuaderno ppal.).

De ello dio cuenta el informe n.º 10665 de 31 de agosto de 2014 y el auto n.º 2671 de 24 de agosto de 2012, proferido por la ANLA, mediante el cual se improbó parcialmente el proyecto presentado por la sociedad, atinentes al manejo y seguimiento de la flora, desarrollo y fomento de ecosistemas; aprovechamiento arbóreo; afectación de especies; monitoreo a la producción de sedimentos revegetalización y/o reforestación, entre otros.

De donde y, en consideración a la presencia de ecosistemas protegidos y de la biodiversidad amenazada, debido al manejo inadecuado y a la falta de protección de áreas consideradas prioritarias para la conservación, cobra aplicación el concepto de justicia ambiental definida como sigue:

> *"El tratamiento justo y la participación significativa de todas las personas independientemente de su raza, color, origen nacional, cultura, educación o ingreso con respecto al desarrollo y la aplicación de las leyes, reglamentos y políticas ambientales. El tratamiento justo significa que ningún grupo de personas, incluyendo los grupos raciales, étnicos o socioeconómicos, debe sobrellevar desproporcionadamente la carga de las consecuencias ambientales negativas como resultado de operaciones industriales, municipales y comerciales. Los Estados deben asegurar que las comunidades no son desproporcionadamente impactadas por la degradación del medio ambiente o reciban una porción menos equitativa de la protección y los beneficios ambientales"*[41].

[41] MONROY ROSAS, Juan Carlos, "El Costo de la Indiferencia Ambiental". Universidad del Rosario, 2011. Pág. 2-3. Véase *El medio ambiente y su salud, justicia ambiental y participación ciudadana"*. Disponible en http//www.epa.gov/espanol/saludhispana/justicia.htm

Es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución, así como el de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Bajo este derrotero, la Ley 99 de 1993 prevé que la política ambiental colombiana seguirá, entre otros, los siguientes principios generales: *"i) el proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de 1992; ii) en la utilización de los recursos hídricos donde el consumo humano tendrá prioridad sobre cualquier otro uso; iii) la formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica; iv) el Estado fomentará la incorporación de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos para la prevención, corrección y restauración del deterioro ambiental y para la conservación de los recursos naturales renovables; v) el paisaje por ser patrimonio común deberá ser protegido; vi) la prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serían de obligatorio cumplimiento y vii) los estudios de impacto ambiental serán el instrumento básico para la toma de decisiones respecto a la construcción de obras y actividades que afecten significativamente el medio ambiente natural o artificial"*[42].

Corresponde a las autoridades ambientales obrar de manera articulada, de forma tal que la autorizada para permitir no pase por alto las facultades de previo estudio y análisis, amén de la supervisión y control. Así, no se entiende cómo la licencia ambiental en el *sub exámine* no precedió a la exploración o explotación minera y se echa de menos que el seguimiento no se haya reflejado en la inmediata corrección para que el Plan de Manejo Ambiental, junto con un programa de restauración se hubiese implementado. Todo esto en atención a prevenir un costo ambiental considerable e irreversible.

2.4 La actividad minera y su impacto ambiental. Principio de precaución

Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles deja forzosamente

[42] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de noviembre de 2013, M.P. María Claudia Rojas Lasso, exp. 2005-00662 (AP).

materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas.
Las explotaciones mineras por lo general se encuentran acompañadas de obras de infraestructura como tendidos de transmisión energética, accesos viales o ferroviarios, además de la abstracción de cantidades importantes de agua. Igualmente, puede impactar sobre los hábitos de las flora y fauna a través del ruido, polvo y las emanaciones provenientes de los procesos de molienda.

Las actividades productivas sin control, tales como la agricultura, la ganadería y la minería; el crecimiento poblacional, la violencia, la deforestación, la ocupación sin control de zonas de alto riesgo, los conflictos internos por el uso de la tierra, la colonización, sobreexplotación, contaminación y la degradación de los recursos naturales ejercen una presión indebida sobre el medio ambiente y contribuyen a una crisis global.

Se trata de que las actividades que comprometen el ambiente, para el caso la minería de extracción sobre una fuente hídrica, se enmarquen en parámetros de conciencia ecológica estricta.

El artículo 80 de la Carta Política prevé que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, **previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental**, imponiendo sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados, así mismo, cooperando con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.

En desarrollo de los postulados constitucionales y en armonía con los principios y valores del Estado social de derecho, en sentencia C-632 de 2011, la Corte Constitucional ha calificado al medio ambiente como un bien jurídico constitucionalmente protegido, en el que concurren las siguientes dimensiones:

> *"(i) es un principio que irradia todo el orden jurídico en cuanto se le atribuye al Estado la obligación de conservarlo y protegerlo, procurando que el desarrollo económico y social sea compatible con las políticas que buscan salvaguardar las riquezas naturales de la Nación; (ii) aparece como un derecho constitucional de todos los individuos que es exigible por distintas vías judiciales; (iii) tiene el carácter de servicio público, erigiéndose junto con la salud, la educación y el agua potable, en un objetivo social cuya*

realización material encuentra pleno fundamento en el fin esencial de propender por el mejoramiento de la calidad de vida de la población del país; y (iv) aparece como una prioridad dentro de los fines del Estado, comprometiendo la responsabilidad directa del Estado al atribuirle los deberes de prevención y control de las acciones de deterioro ambiental y la adopción de las medidas de protección".

De lo anterior se infiere que **el deber de prevención** y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, modificación, o la negación de éstas o cancelación de instrumentos de manejo ambiental, sean estos Licencias o Planes de Manejo Ambiental únicos que hacen viable la ejecución de obras o actividades de impacto grave al ecosistema del río Magdalena, esto es el recurso hídrico, la flora, la fauna y el paisaje, de conformidad con las condiciones técnicas y jurídicas establecidas previamente por la autoridad competente.

La razón de ser de los instrumentos de manejo y control ambiental es la protección de los derechos individuales y colectivos, correspondiéndole a las autoridades públicas velar por un mínimo impacto negativo, para lo cual la autoridad ambiental, se ocupa de prevenir y controlar los factores de deterioro.

Evitar la consolidación del daño debe ser la guía en las actuaciones administrativas y judiciales. Las autoridades no solo están obligadas a intervenir para tomar medidas y evitarlo. La tutela preventiva habilita anteponer el amparo colectivo a los actos que lesionen, limiten o pongan en peligro derechos y garantías constitucionales.

De Cupis[43] ya señalaba que entre los fenómenos jurídicos que se unen al daño se encuentra la **prevención y la precaución**, reconociendo su real importancia en el tema ambiental. Este último definido como *"la actitud que debe observar toda persona que toma una decisión concerniente a una actividad de la que puede razonablemente esperar que implicará un daño grave para la salud o la seguridad de las generaciones actuales o futuras o para el medio ambiente"*[44]. Esencia que podría resumirse como sigue:

---

[43] De Cupis, Adriano, *El Daño, pág. 572 y ss. Ed. Bosch.*

[44] Viney, Genevive, *Le principie de precaution Le pointde vue d un juriste, Les petit affiches, 2000.* Cita en Garrido Cordobera, Lidia M.R., "El Riesgo Ambiental", Ed. Ubijus, México D.F., Buenos Aires, 2014, pág. 94.

> *"No debe esperarse a tomar medidas necesarias para evitar o prevenir un perjuicio grave e irreversible hasta que se disponga de evidencia científica concluyente, ya que por aquel entonces, podría ser demasiado tarde"*[45].

El concepto de principio precaución ha sido considerablemente desarrollado y jurídicamente establecido en el ámbito de la protección del medio ambiente. Numerosas convenciones internacionales han instaurado este principio como base de las acciones de prevención.

La Declaración de Río en 1992 lo adoptó en el principio 15, a cuyo tenor: "*para proteger el medio ambiente, medidas de precaución deben ser ampliamente aplicadas por los estados según sus capacidades. En caso de riesgo y daños graves o irreversibles, la ausencia de certeza científica absoluta, no debe servir como pretexto para postergar la adopción de medidas efectivas tendientes a prevenir la degradación del medio ambiente*" y la convención sobre los cambios climáticos prevén en el artículo 3 disposiciones análogas.

El tratado de Ámsterdam, por su parte, señaló:

> *"La política de la comunidad en el tema del medio ambiente apunta a un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta la diversidad de las situaciones en las diferentes regiones de la comunidad. Ella está fundada sobre los principios de precaución y de acción preventiva, sobre el principio de la corrección, por prioridad a la fuente, de daños al medio ambiente y sobre el principio del contaminante-pagador".*

La jurisprudencia de la Corporación[46] ha acogido la doctrina de Belveze, quien define el principio de precaución *"como una visión de gestión de los riesgos que se ejerce en una situación de incertidumbre científica, expresando una exigencia de acción frente a un riesgo potencialmente grave sin esperar los resultados de la investigación científica"*[47]. Según el autor, se trata de una concepción suficientemente amplia y general para permitir la realización de una evaluación de riesgo incluso cuando los datos científicos están incompletos, son imprecisos o no cuantificables. Desde esta perspectiva la evaluación del riesgo debe considerarse un prerrequisito indispensable a la utilización del principio precaución. En materia biológica y especialmente en microbiología, se llega incluso considerar que los

---

[45] Consejo General del Poder Judicial-Escuela Judicial, "El principio de precaución", Universidad Externado de Colombia, pág. 19-20.
[46] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 28 de marzo de 2014, M.P. Marco Antonio Velilla Moreno, exp. 2001-90479-01(AP).
[47] "Le Principe de precaution" edite par Edwin Zaccai et Jean Noel Missa, Bruselas, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

coeficientes de incertidumbre ligados a las evaluaciones cuantitativas de las relaciones dosis/efectos llevan la mayor parte del tiempo a fundar las medidas sanitarias o fitosanitarias sobre lo cualitativo y no cuantitativo del riesgo.

En general, el principio de precaución se afirma progresivamente como una regla de aplicación directa y autónoma, en lo referente a las decisiones que deban adoptar las autoridades públicas en un contexto de incertidumbre científica y las decisiones judiciales han contribuido a afirmar la eficacia de este principio.

Principio este que el numeral 6 del artículo 1º de la Ley 99 de 1993 prevé así:

> *"Cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".*

Sobre el particular, la Corte Constitucional en sentencia C-339 de 2002[48], se refirió en el siguiente sentido:

> *"(…) cuando la autoridad ambiental debe tomar decisiones específicas, encaminadas a evitar un peligro de daño grave, sin contar con la certeza científica absoluta, lo debe hacer de acuerdo con las políticas ambientales trazadas por la ley, en desarrollo de la Constitución, en forma motivada y alejada de toda posibilidad de arbitrariedad o capricho.*
>
> *Para tal efecto, debe constatar que se cumplan los siguientes elementos:*
>
> *1. Que exista peligro de daño;*
>
> *2. Que éste sea grave e irreversible;*
>
> *3. Que exista un principio de certeza científica, así no sea ésta absoluta;*
>
> *4. Que la decisión que la autoridad adopte esté encaminada a impedir la degradación del medio ambiente.*
>
> *5. Que el acto en que se adopte la decisión sea motivado.*
>
> *Es decir, el acto administrativo por el cual la autoridad ambiental adopta decisiones, sin la certeza científica absoluta, en uso del principio de precaución, debe ser excepcional y motivado. Y, como cualquier acto administrativo, puede ser demandado ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo. Esto hace que la decisión de la autoridad se enmarque dentro del Estado de Derecho, en el que no puede haber decisiones arbitrarias o caprichosas, y que, en el evento de que esto ocurra, el ciudadano tiene a su disposición todas las herramientas que el propio Estado le otorga. En este*

[48] M.P. Jaime Araujo Rentería.

sentido no hay violación del debido proceso, garantizado en el artículo 29 de la Constitución".

Siendo así, el principio de precaución ha de ser aplicado por las autoridades en la toma de decisiones encaminadas a la protección del medio ambiente.

En la misma providencia se explicó que la aplicación del principio de precaución en materia ambiental no obliga únicamente a la administración, toda vez que los particulares también deberán acogerse al mismo y aplicarlo estrictamente:

"4.2 En cuanto hace a la aplicación del principio de precaución para la preservación del medio ambiente por los particulares, ha de entenderse que el deber de protección a que se hace alusión no recae sólo en cabeza del Estado, dado que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la propia supervivencia de las futuras. Por ello, el compromiso de proteger el medio ambiente es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos e involucra a los Estados, trasciende los intereses nacionales, y tiene importancia universal".

Por su parte, en la sentencia C-703 de 2010[49], la Corte precisó:

"Los principios que guían el derecho ambiental son los de prevención y precaución, que persiguen, como propósito último, el dotar a las respectivas autoridades de instrumentos para actuar ante la afectación, el daño, el riesgo o el peligro que enfrenta el medio ambiente, que lo comprometen gravemente, al igual que a los derechos con él relacionados. Así, tratándose de daños o de riesgos, en los que es posible conocer las consecuencias derivadas del desarrollo de determinado proyecto, obra o actividad, de modo que la autoridad competente pueda adoptar decisiones antes de que el riesgo o el daño se produzcan, con el fin de reducir sus repercusiones o de evitarlas, opera el principio de prevención que se materializa en mecanismos jurídicos tales como la evaluación del impacto ambiental o el trámite y expedición de autorizaciones previas, cuyo presupuesto es la posibilidad de conocer con antelación el daño ambiental y de obrar, de conformidad con ese conocimiento anticipado, a favor del medio ambiente; ***en tanto que el principio de precaución o tutela se aplica en los casos en que ese previo conocimiento no está presente, pues tratándose de éste, el riesgo o la magnitud del daño producido o que puede sobrevenir no son conocidos con anticipación, porque no hay manera de establecer, a mediano o largo plazo, los efectos de una acción, lo cual tiene su causa en los límites del conocimiento científico que no permiten adquirir la certeza acerca de las precisas consecuencias de alguna situación o actividad, aunque se sepa que los efectos son nocivos****"* (negrilla fuera de texto original).

Así mismo, como lo recordó esa Corporación[50], el artículo 1º del numeral 6 de la Ley 99 de 1993 recoge el principio de precaución de la "Declaración de Río de

[49] M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

Janeiro de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo", ratificada por Colombia, en materia ambiental así:

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

Para el asunto que nos ocupa, esto quiere decir que en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta sobre la benignidad de una exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente a impedirla o al menos restringirla, particularmente la misma, ante la incertidumbre del daño ambiental y la posibilidad de revertir sus consecuencias.

Cabe resaltar que, conforme a los artículos 8, 79 y 95 de la Carta Política, corresponde al Estado la protección de los recursos naturales de la Nación, garantizar un ambiente sano y el cumplimiento de los cometidos estatales en materia ambiental.

Acerca de los deberes del Estado en materia ambiental, la Corte Constitucional ha señalado:

> *"Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera"*[51].

Esta responsabilidad también, por mandato constitucional, recae en los particulares y es por ello que toda conducta que atente contra los recursos naturales debe ser sancionada, sin mirar el origen público o privado de la afrenta.

---

[50] Sentencia C-293 de 2002. M.P. Alfredo Beltrán Sierra.
[51] Sentencia C-431 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.

De ahí que la administración cuente con atribuciones de policía para prevenir y controlar factores de deterioro ambiental, en orden a la imposición de medidas preventivas, sancionatorias y compensatorias, amén de recuperación, reparación y compensación del daño ambiental, en los términos de los artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993.

2.5 Decisión

Resulta procedente la decisión proferida por el *a quo*, en el sentido de ordenar a la sociedad SAP Agregados S.A., al municipio de Ricaurte, al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, a la Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, elaborar un plan de acción pormenorizado en un plazo prudencial de tres (3) meses, contentivo de soluciones concretas para resolver la situación probada en el presente proceso, con indicadores de gestión medibles y cuantificables.

Es menester implementar acciones de gestión ambiental que permitan una explotación minera sin detrimento de la calidad de las áreas que por sus valores excepcionales para el patrimonio nacional a causa de sus características naturales, culturales o históricas, se reservan para el beneficio de los habitantes del país.
La adopción del mencionado plan, en atención a la actividad minera por fuera de los parámetros legales, con posible impacto en el medio ambiente, debe estar acompañado de una concertación de todas las autoridades, nacionales y territoriales, así como de los particulares. Esto es así porque nuestra Constitución provee una combinación de obligaciones del Estado y de los ciudadanos, frente a su protección (artículos 8, 95 numeral 8 y 366).

Sobre el particular, la Corte Constitucional ha precisado que aunque existe un ámbito global de la protección ambiental, la actuación local es un imperativo racional y físico en razón a la imposibilidad de actuar globalmente. Es así como se interrelacionan las autoridades ambientales nacionales y regionales con las autoridades territoriales, departamentales y municipales en una total solidaridad jurídica. En dicha oportunidad señaló:

”Pues bien, en aras de la consecución de los presupuestos constitucionales que propugnan por un medio ambiente sano, el legislador expidió las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997. La primera creó el Ministerio del Medio Ambiente, reorganizó el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente e instituyó el Sistema Nacional Ambiental (SINA). La segunda modificó las Leyes 9ª de 1989 y 3ª de 1991 buscando armonizarlas, en materia de medio ambiente, con las nuevas orientaciones constitucionales, con la Ley Orgánica del Plan de desarrollo (Ley 152 de 1994), con la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas (Ley 128 de 1994) y con la precitada Ley 99 de 1993.

A través de la Ley 99 de 1993, se establecieron entonces los fundamentos de la política ambiental colombiana dentro del propósito general de asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, proteger y aprovechar la biodiversidad del país y garantizar el derecho de los seres humanos a una vida saludable y productiva en armonía con la naturaleza (art. 1°). En este contexto, se reconoció al Ministerio del Medio Ambiente como el organismo rector de la gestión ambiental correspondiéndole definir las políticas y regulaciones a las que queda sometida la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente (art. 2°).

En igual medida, se reorganizó el Sistema Nacional Ambiental (SINA) como el conjunto de orientaciones, normas, actividades, recursos, programas e instituciones que permiten la aplicación práctica de aquellos objetivos que propenden por la protección del patrimonio natural de la Nación y el mantenimiento de un ambiente sano. Desde el punto de vista de su organización jerárquica, el SINA quedó integrado, en orden descendente, por el Ministerio del Medio Ambiente, las Corporaciones Autónomas Regionales, los departamentos y distritos o municipios (art. 4°).

En lo que toca con las Corporaciones Autónomas Regionales, éstas se constituyen en entes corporativos de carácter público, con autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargadas de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables para asegurar su desarrollo sostenible (art. 23).

En el marco general de sus funciones, se les reconoce entonces como las máximas autoridades ambientales a nivel de sus respectivas jurisdicciones, asignándoles la labor de participar con los demás organismos y entes competentes en los respectivos procesos de planificación y ordenamiento territorial, con el propósito de que el factor ambiental sea tenido en cuenta frente a las decisiones que se adopten en tales procesos (art. 31).

En la misma medida les corresponde a las corporaciones autorizar las concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas para el desarrollo y ejecución de cualquier actividad –industrial, forestal, portuaria, de explotación y exploración, de obra, etc.- que de acuerdo con la ley o los reglamentos pueda afectar el medio ambiente, alterar el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o, en su defecto, introducir modificaciones notorias al paisaje. (arts. 31, 49 y 50).

Por su parte, la Ley 388 de 1997 actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal (Ley 9ª de 1989) y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social (Ley 3ª de 1991), estableciendo los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (art. 1°).

Haciendo referencia expresa al concepto de ordenamiento territorial, se dispuso en la ley que el mismo comprende el conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, tendientes a disponer de instrumentos eficaces para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y, de esta manera, regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, en armonía con las estrategias de desarrollo socioeconómico y de conservación del medio ambiente (art. 5°).

Se fijan en la preceptiva legal citada, las competencias en materia de ordenamiento territorial correspondiéndole a la Nación el señalamiento de la política general en ese campo, al nivel departamental la elaboración de las directrices y orientaciones para la organización de su territorio, al nivel metropolitano la formulación de los planes integrales de desarrollo metropolitano y, a los municipios y distritos, la adopción de los planes de ordenamiento territorial en armonía con las políticas nacionales, departamentales y metropolitanas (art. 7°).

Dentro de ese contexto, se define igualmente el plan de ordenamiento territorial (POT) como "el conjunto de objetivos directrices políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo" (art. 9°). También se instituyen los denominados planes parciales, entendiendo como tal aquellos instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las normas que integran los planes de ordenamiento territorial cuando se trata de determinadas áreas del suelo urbano, áreas incluidas en el suelo de expansión urbana y aquellas que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales (art. 19).

A partir de la finalidad asignada a los planes de ordenamiento, se dispone su adopción obligatoria y se prohíbe a los agentes públicos o privados la realización de actuaciones urbanísticas por fuera de las previsiones contenidas en éstos, en los planes parciales y, en general, en las normas que los complementan y adicionan.

En este sentido, para efectos del otorgamiento de licencias urbanísticas y para la definición de programas y proyectos de los planes de desarrollo de los municipios, las autoridades administrativas deberán tener en cuenta, entre otros, los criterios ambientales fijados en los planes de ordenamiento territorial (arts. 20 y 21).

En atención a que la administración del medio ambiente en todo el territorio nacional está a cargo de las Corporaciones Autónomas Regionales –ejercido a nivel de sus respectivas jurisdicciones-, y a que los planes de ordenamiento territorial buscan fijar las políticas y directrices sobre desarrollo físico del territorio y uso del suelo, el artículo 24 de la propia Ley

388 regula lo relativo a las instancias de consulta y concertación que deben surtir los POT a efecto cumplirse el respectivo control ambiental. Se dispone en la norma que, con anterioridad a la presentación del proyecto al Concejo distrital o municipal para su correspondiente aprobación, el POT debe ser sometido a la consideración de la respectiva Corporación Autónoma Regional para que, dentro de los 30 días siguientes, proceda a dar su consentimiento en aquello que guarda relación con los asuntos exclusivamente ambientales. En el artículo 27 se regula el mismo trámite en tratándose de los planes parciales, los cuales deben ser conocidos por la autoridad ambiental competente para que emita concepto dentro de los 8 días siguientes."[52]

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 79 y 80 de la Carta Política, es deber del Estado, a través de las distintas entidades que desarrollan sus funciones, proteger la diversidad e integridad del ambiente y prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

El citado deber es correlativo al derecho de toda persona a gozar de un ambiente sano, como objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado, en ejercicio de una labor armónica.

En lo que tiene que ver con el municipio de Ricaurte, la Sala encuentra que su vinculación con el plan de acción deviene no solo de sus competencias autónomas como entidad territorial, dentro de los límites de la ley -art. 287 C.P.- sino que, además, como Estado tiene unos deberes generales de protección y preservación del medio ambiente a fin de garantizar el derecho de todas las personas al mismo –arts. 79 y 80 ibídem-[53].

Esto es así porque la Constitución Política concibe al municipio como la célula básica y primaria del Estado colombiano. Según el artículo 311 *ídem* es *«la entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado».* Ello, a su vez, se articula con la eficiencia de la administración, puesto que la autonomía territorial permite un mayor acercamiento entre la persona y la administración pública.

Al respecto, la Corte ha sostenido:

"La fuerza de la argumentación a favor de la autonomía regional, seccional y local radica en el nexo con el principio democrático y en el hecho

---

[52] Sentencia C-431 de 2000. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa

[53] Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de junio de 2008, M.P. Camilo Arciniegas Andrade, exp. 2002-00374.

incontrovertible de ser las autoridades locales las que mejor conocen las necesidades a satisfacer, las que están en contacto más íntimo con la comunidad y, sobre todo, las que tienen en últimas el interés, así sea político, de solucionar los problemas locales. Es el auto-interés operando, con tanta eficiencia como puede esperarse que lo haga el de cualquier actor económico en la economía de mercado. Cada Departamento o Municipio será el agente más idóneo para solucionar las necesidades y problemas de su respectivo nivel. Por esto el artículo 287 habla de la «gestión de sus intereses». Y esa es la razón por la cual se considera al municipio la piedra angular del edificio territorial del Estado (artículo 311 C.P.)"[54].

El artículo 65 numeral 6º de la Ley 99 de 1993[55], por su parte, dispuso que los municipios, además de las funciones delegadas por la ley o de las que deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, deberán velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.

Aunado a lo anterior, la Sala dispondrá que la sociedad SAP Agregados S.A. rinda cuentas sobre el material extraído, antes y después de otorgada la licencia y de los pagos efectuados en oportunidad y fuera de ella, desde el inicio de sus actividades de explotación sobre la fuente hídrica, en el marco del contrato de concesión minera n.º 21749 y su modificatorio, hasta la fecha en la que obtuvo la autorización para aumentar el volumen de explotación, mediante la resolución n.º 1191 de 10 de octubre de 2014.

Para verificar el cumplimiento de lo aquí dispuesto, la Sala designará un Comité de Vigilancia y Verificación para que supervise la elaboración del plan de acción, su implementación y controles; reciba y evalúe la puesta en común sobre el material extraído y las regalías efectivamente pagadas y debidas, para que así mismo se adelanten las acciones necesarias para su recuperación.

El Comité verificará las inspecciones, estudios, conceptos y correctivos en pro de los derechos colectivos a un ambiente sano, a la preservación y restauración del medio ambiente y a la protección de áreas de especial importancia ecológica.

---

[54] Sentencia C-478 del 6 de agosto de 1992 M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.
[55] «Por la 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.» Publicada en el Diario oficial 41146 de 22 de diciembre de 1993.

Las autoridades ambientales a nivel nacional y territorial también harán parte del Comité, para que realicen un seguimiento permanente a la explotación minera del río Magdalena, en el marco del contrato de concesión n.º 21749, con el fin de verificar el cumplimiento de las condiciones técnicas y operativas establecidas para tal efecto y evitar que se presente una amenaza o peligro de vulneración de derechos colectivos.

Por último, la Sala dispondrá oficiar a la Procuraduría General de la Nación y a la Contraloría General de la República, con el objeto de que adelanten las investigaciones correspondientes, en razón de la infracción de las normas ambientales, demostrada en el presente proceso, así como la omisión de la sociedad SAP Agregados S.A. de pagar las regalías a las que estaba obligada por la explotación del cauce del río Magdalena, sin haber obtenido permiso de la autoridad ambiental.

2.4 Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia

De conformidad con el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, la Sala dispondrá, tal y como lo hizo el *a quo*, la conformación de un Comité para la verificación del cumplimiento de la sentencia, conformado por el municipio de Ricaurte, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales a nivel nacional y territorial y el actor popular señor Sergio Hernando Santos Mosquera, quienes deberán efectuar un adecuado seguimiento de los logros alcanzados con estas medidas, para así materializar la protección a los derechos colectivos vulnerados, que operará hasta tanto el Tribunal considere que los mismos se encuentran protegidos.

Sin condena en costas por no aparecer causadas.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección “B”

F A L L A

MODIFICAR la sentencia de 29 de mayo de 2014, proferida por la Sala de Descongestión de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca para, en su lugar, disponer:

PRIMERO.- Declarar no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva, propuesta por el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como la de falta de legitimación en la causa por pasiva y cosa juzgada promovidas por SAP Agregados S.A. e improcedentes las formuladas por esta última, denominadas ineptitud sustantiva de la demanda e indebida acumulación de pretensiones e indebida escogencia de la acción, en relación con las pretensiones relativas a obtener la reparación de los daños causados, propuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, por las razones expuestas en este proveído.

SEGUNDO.- Amparar los derechos colectivos previstos en los literales a), b) y e) en conexidad y c) del artículo 4º de la Ley 472 de 1998, relativos al **goce de un ambiente sano, la moralidad administrativa, el patrimonio público y la preservación y restauración del medio ambiente**, que se ven transgredidos, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO.- Ordenar a la sociedad SAP Agregados S.A., municipio de Ricaurte, Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Agencia Nacional de Minería y a la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, a rendir un plan de acción pormenorizado que liderará la CAR, en un plazo prudencial de tres (3) meses, contentivo de soluciones concretas para resolver la situación de los derechos colectivos vulnerados, probada en el presente proceso, con indicadores de gestión medibles y cuantificables.

CUARTO.- Ordenar la conformación de un Comité de Verificación, de acuerdo al inciso 4 del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, a efectos de hacer seguimiento al estricto cumplimiento de lo aquí resuelto, conformado por el Municipio de Ricaurte, la Agencia Nacional de Minería, la Agencia Nacional de Licencias Ambientales, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca y el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las autoridades ambientales a nivel nacional y territorial y el actor popular señor Sergio Hernando Santos Mosquera, quienes deberán considerar el plan, analizarlo y adoptarlo, amén de evaluar el

restablecimiento del patrimonio público, para así materializar la protección a los derechos colectivos vulnerados, hasta que, a juicio del Tribunal, la amenaza cese y la recuperación de los derechos sea evidente.

QUINTO.- Ordenar que la sociedad SAP Agregados S.A. reporte al Comité de Verificación las cantidades de material extraído y sea dable establecer los pagos, su oportunidad y las obligaciones insolutas, en el marco del contrato de concesión minera n.º 21749 y su modificatorio.

SEXTO.- Negar las demás pretensiones de la demanda.

SÉPTIMO.- Para los fines de que trata el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, remítase copia integral de esta providencia a la Defensoría del Pueblo.

En firme esta providencia, **REMÍTASE** la actuación al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE

DANILO ROJAS BETANCOURTH
Magistrado

STELLA CONTO DÍAZ DEL CASTILLO
Presidenta de la Subsección

RAMIRO PAZOS GUERRERO
Magistrado
Con salvamento parcial de voto

SALVAMENTO PARCIAL DE VOTO DEL CONSEJERO RAMIRO PAZOS GUERRERO

De manera respetuosa me aparto parcialmente de la decisión mayoritaria del asunto, en lo relativo a la orden de protección del derecho colectivo al medio ambiente dispuesta en el numeral tercero de la sentencia[56], que considero debió

[56] En los siguientes términos: *"Ordenar a* (todas las demandadas)*, a rendir un plan de acción pormenorizado que liderará la CAR, en un plazo prudencial de tres (3) meses, contentivo de soluciones concretas para resolver la situación de los derechos colectivos vulnerados, probada en el presente proceso, con indicadores de gestión medibles y cuantificables".*

imponer específicas cargas a las demandadas con el fin de evitar que las medidas de protección queden atadas, finalmente, al plan de acción que a bien estimen adelantar las demandadas, a las que precisamente se les ha atribuido la condición de responsables de la vulneración de la garantía que se ha decidido amparar.

En efecto, concluyó con acierto la Sala que en este caso particular se hicieron evidentes conductas que atentaron contra el mencionado interés colectivo, derivadas de la ejecución de obras no autorizadas sobre el cauce del río Magdalena y de la extracción de material en cantidades y mediante procedimientos no autorizados en el plan de manejo ambiental aprobado para la explotación minera ejecutada por SAP Agregados S.A., acciones que fueron pasivamente toleradas por las autoridades involucradas. También advirtió que a pesar de tales reprochables conductas, el 10 de octubre de 2014, mediante la Resolución No. 1191, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales aprobó la modificación del plan de manejo ambiental en el sentido de permitir la implementación de un sistema de extracción de material mediante dragado y autorizó la extracción de materiales bajo ese sistema en volúmenes de 300.000 m^3/año.

Esas modificaciones al plan de manejo ambiental y a los volúmenes de explotación fueron permitidas sin atender, tal como quedó probatoriamente establecido, las conclusiones contenidas en el informe técnico sobre el posible daño al medio ambiente derivado de su aplicación, de acuerdo con las cuales:

> *[S]e podrían ver afectados directamente la zona correspondiente a la extracción por medio de la draga objeto de la modificación, donde se generarán los impactos más significativos sobre el agua del río Magdalena (por la dispersión de sedimentos aguas abajo del río Magdalena, producto de las actividades de explotación mineral sobre este cuerpo de agua o por riesgo de contaminación por las actividades anexas a la extracción), el aire (la afectación de su calidad debido a la emisión y dispersión de material particulado y ruido en la zona de acopio y beneficio) y el paisaje (por la presencia de la draga en el río Magdalena).*

Adicionalmente, el mencionado documento observó que no se valoraron debidamente algunos impactos derivados de la modificación de la composición florística por la extracción mecanizada de material de arrastre y su incidencia en el desarrollo agrícola, por la disposición de nuevas áreas de cultivos que traen aparejado el cambio en el uso del suelo y la adición de químicos, consecuencias que ya encontró vertidas sobre el medio ambiente.

Esas conclusiones que hacen parte del sustento científico de la decisión y que no fueron desvirtuadas en la actuación, permiten entender (i) que en la aprobación de la modificación del plan de manejo ambiental adoptada por la demandada Agencia Nacional de Licencias Ambientales, posiblemente se desconoció el principio de precaución, por cuanto a pesar de las conclusiones sobre el riesgo ambiental de permitir tal modificación, esta se aprobó y (ii) que las labores de explotación y obras realizadas sin autorización generaron un evidente impacto ambiental que debe ser reparado.

No obstante, la orden de protección de los derechos colectivos, tal como fue dispuesta, dejó incólume la referida modificación del plan de manejo ambiental y su consecuencial autorización para la extracción a gran escala mediante dragado del río Magdalena, cuando bien pudo, por ejemplo, encaminarse a ordenar a la demandada Agencia Nacional de Licencias Ambientales promover la acción de lesividad contra su decisión para obtener el necesario análisis de la jurisdicción sobre la legalidad de su decisión administrativa. De igual manera, la orden impartida no fue enfática en imponer la necesidad de adelantar, por cuenta y a costo de las demandadas, las medidas tendientes a la reparación del daño ambiental causado y a su no repetición, o al menos en disponer la obligatoriedad de incluirlas en el plan de acción ordenado.

En los términos de la protección ordenada en el numeral tercero, quedó sujeto a la discrecionalidad del Tribunal *a quo*, en el marco del Comité de Verificación ordenado, establecer en qué términos debe entenderse cesada la amenaza y el agravio contra el medio ambiente, conforme al plan de acción presentado precisamente por los responsables de la ofensa a la garantía colectiva protegida, cuestión de la decisión que no comparto y que me lleva a apartarme parcialmente de lo decidido, en la medida en que eran necesarias órdenes específicas y puntuales al particular y las autoridades involucradas, que impidan que a la postre resulte inane el amparo dispuesto.

Fecha *ut supra,*

RAMIRO PAZOS GUERRERO

Magistrado