

REPÚBLICA DE COLOMBIA**RAMA JURISDICCIONAL
TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA
SECCIÓN PRIMERA
SUBSECCIÓN "A"**

Bogotá D.C., catorce (14) de abril de dos mil dieciséis (2016)

PROCESO No.: 250002341000201600736-00
ACCIÓN: POPULAR
DEMANDANTE: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ
DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ Y OTROS
ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

Magistrado Ponente:
FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA

ANTECEDENTES.

En ejercicio del artículo 88 de la Constitución Política, la PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, presentó demanda en ejercicio de la acción popular contra el MUNICIPIO DE SOPÓ, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA, los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO con el objeto de que se protejan los derechos colectivos al ambiente sano, la salubridad pública y la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente.

Mediante auto del 4 de febrero de 2016, el Juzgado Primero Administrativo Oral de Zipaquirá, declaró la falta de competencia para conocer de la presente acción popular y en consecuencia, ordenó su respectiva remisión a la Secretaría de la Sección

PROCESO No.: 250002341000201600736-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ Y OTROS
 ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

Primera de este Tribunal, para que se efectuara un nuevo reparto del cual le correspondió a este despacho el conocimiento de la misma.

En consecuencia de lo anterior, el Despacho dispone:

PRIMERO.- AVÓCASE el conocimiento de la presente acción popular presentada por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ contra el MUNICIPIO DE SOPÓ, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA, los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO.

SEGUNDO.- NOTIFÍQUESE personalmente esta providencia al REPRESENTANTE LEGAL DE ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA AFORA, o al funcionario en quien se haya delegado dicha función, haciéndole entrega de la copia de la demanda y de sus anexos mediante mensaje dirigido al buzón electrónico para notificaciones judiciales, e informándole que el término de traslado para que conteste la demanda es de diez (10) días, y que con la contestación podrán solicitar la práctica de pruebas.

TERCERO.- A costa del demandante, **INFÓRMESE** a la comunidad a través de un medio masivo de comunicación (televisión, radio o prensa) de amplia circulación o audiencia, lo siguiente:

"Que en el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección A, Magistrado Ponente Felipe Alirio Solarte Maya, cursa acción popular promovida por la PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ contra el MUNICIPIO DE SOPÓ, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA, los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO, expediente que se identifica con el radicado N° 25000-23-41-000-2016-00736-00, y que se relaciona con la presunta violación de los derechos colectivos al ambiente sano, la salubridad pública y la seguridad y

PROCESO No.: 250002341000201600736-00
 ACCIÓN: POPULAR
 DEMANDANTE: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ
 DEMANDADO: MUNICIPIO DE SOPÓ Y OTROS
 ASUNTO: AVOCA CONOCIMIENTO Y OTROS

prevención de desastres previsibles técnicamente, como consecuencia de las actividades de extracción minera realizadas en la cantera El Pedregal, las cuales han ocasionado un grave impacto ambiental".

La entidad demandante deberá allegar al expediente la prueba de la publicación en el término de diez (10) días, contados a partir de la notificación de esta providencia a las entidades demandadas.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


FELIPE ALIRIO SOLARTE MAYA
Magistrado



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Señor
JUEZ PRIMERO ADMINISTRATIVO ORAL DE ZIPAQUIRÁ
S. D.

Referencia: ACCIÓN POPULAR
Demandante: PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ
Demandado: MUNICIPIO DE SOPÓ

CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE
CUNDINAMARCA
ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA
ANFORA - EN LIQUIDACIÓN
JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO
GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO
MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO
RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO

Respetado Señor Juez:

ANDRÉS VÁSQUEZ SILVA identificado con C.C. 79.271.199 expedida en Bogotá D.C., obrando en nombre y representación de la Personería Municipal de Sopó, con Nit. 8320033655, en mi calidad de Personero Municipal, según Acta No. 002 del Concejo Municipal de Sopó del 10 de Enero de 2012, posesionado ante el Juzgado Promiscuo Municipal de Sopó mediante Acta de posesión del 20 de Enero de 2012, en ejercicio de las facultades que me confiere el artículo 88 de la Constitución Política y el numeral 4 del artículo 12 de la Ley 472 de 1998, con el fin de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos amenazados y vulnerados, por medio del presente escrito, me permito interponer acción popular contra el MUNICIPIO DE SOPÓ, representado legalmente por el Alcalde Municipal el Señor JERÓNIMO VALDERRAMA FONSECA; la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, representada legalmente por su Director General el Señor ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCÓN, la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA - EN LIQUIDACIÓN, representada legalmente por JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO con cédula de ciudadanía número 3'180.290 de Sopó y las personas naturales, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO con cédula de ciudadanía número 3'180.569 de Sopó, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO con cédula de ciudadanía número 3'180.641 de Sopó, RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO con cédula de ciudadanía número 80'431.575 de Sopó y JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO con cédula de ciudadanía número 3'180.290 de Sopó en calidad de propietarios de los predios con folio de



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

matrícula inmobiliaria No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042, ubicados en la vereda El Chuscal del Municipio de Sopó, en atención y con fundamento en los siguientes:

I. Hechos

1. Dentro de los predios ubicados en la vereda El Chuscal con folios de matrícula inmobiliaria No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042, se encuentra una cantera conocida como Cantera El Pedregal, de propiedad de la Empresa Andina De Forestales Y Minerales Limitada ANFORA – En Liquidación, y los señores Jorge Leoncio Rodríguez Maldonado, Gabriel Enrique Rodríguez Maldonado, Manuel Francisco Rodríguez Maldonado y Ricardo Rodríguez Maldonado en la cual se han llevado a cabo actividades de extracción minera por más de 20 años.
2. Las actividades mineras allí realizadas han representado un impacto ambiental que se traduce en "(...) deterioro grave de los recursos naturales y del ambiente por la contaminación del suelo; la degradación, la erosión y el revenimiento de suelos y tierras; alteraciones nocivas de la topografía; la extinción o disminución cuantitativa de especies animales o vegetales y la alteración perjudicial o antiestética de paisajes naturales, afectando con ello los bienes naturales"¹.
3. Los predios mencionados gozan de especial protección ambiental por encontrarse dentro de la "Reserva forestal protectora Municipal", establecida dentro del Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de Sopó.²
4. Las actividades realizadas en los predios mencionados han ocasionado inestabilidad en el terreno que representa un riesgo para la población que habita alrededor de la cantera.³ Además, en razón a que del terreno se retiró la cobertura vegetal, en tiempo seco, se desprende material particulado⁴ que representa una afectación para la salud de los habitantes del sector.
5. Como consecuencia de estos evidentes daños, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca ha realizado diferentes

¹ Resolución OTSNYA No. 295 de 20 de Diciembre de 2004 expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR

² Uso del suelo- Oficio S.P.T.U. N° 0998-15, Secretario de Planeación Territorial y Urbanismo Alcaldía de Sopó.

³ Tal como se evidencia en el Informe Técnico OPSC No. 234 de 22 de febrero de 2012 expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR.

⁴ Ibid.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

actuaciones entre las que se encuentran visitas técnicas al lugar y procesos sancionatorios de su competencia.

- 6. En el marco de las actuaciones de la CAR, mediante Resolución N° 295 del 20 de diciembre de 2004 dicha entidad aceptó e impuso un Plan de Manejo y Restauración Ambiental (PMRRA) presentado por la señora María Elena Maldonado, madre de los señores Rodríguez Maldonado.
- 7. Como consecuencia del incumplimiento de dicho PMRRA, la CAR inició proceso administrativo de carácter sancionatorio en contra de la señora Maldonado por medio de la Resolución 295 del 20 de diciembre de 2004.
- 8. Debido al fallecimiento de la señora María Elena Maldonado, la CAR mediante Auto 1183 de 2007 declaró la extinción de la acción sancionatoria dentro del proceso adelantado contra la señora Maldonado.
- 9. Como consecuencia de lo anterior, mediante Auto 1184 de 2007, la CAR requirió a los señores Leoncio Rodríguez Maldonado, Gabriel Enrique Rodríguez Maldonado, Manuel Francisco Rodríguez Maldonado Y Ricardo Rodríguez Maldonado para que presentaran actualización del PMRRA y presentaran un plan de contingencia previamente aprobado por el Comité Local de Prevención y Atención de Emergencias.
- 10. En respuesta a esta solicitud, los señores Rodríguez Maldonado presentaron el documento de "Actualización del Plan de Restauración y Recuperación Ambiental"
- 11. Dicha actualización fue aceptada e impuesta por la CAR, mediante Resolución 1748 del 21 de julio de 2009.
- 12. La CAR realizó informe técnico OPSC No. 243 del 22 de febrero de 2012, en el que hace seguimiento a la ejecución del PMRRA aprobado a los señores Rodríguez Maldonado. En dicho informe se concluye que el PMRRA no está siendo cumplido y que con las actividades adelantadas por los señores Rodríguez Maldonado se evidencia la expansión a los costados de la cantera para la apertura de vías de acceso, ampliando la zona de intervención⁵.
- 13. Hasta la fecha no se han realizado actividades de recuperación ambiental ni de mitigación de los riesgos que el daño ambiental

⁵ Informe Técnico OPSC No. 243 de 22 de febrero de 2012 expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR



representa. Esto significa que no ha cesado la afectación ni se ha reparado el daño.

II. Derechos e intereses colectivos amenazados o vulnerados

Teniendo en cuenta los hechos narrados, este despacho considera que se ha vulnerado el derecho constitucional colectivo al Medio Ambiente Sano, a la Salubridad Pública y a la Seguridad y la Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente contenidos en los artículos 2, 49, 79 y 80 de la Constitución Política:

"Artículo 2. Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Artículo 49. La atención de la salud y el saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado. Se garantiza a todas las personas el acceso a los servicios de promoción, protección y recuperación de la salud.

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

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



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NTT. 832.003.365-5

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

Artículo 80. El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas." (Subraya por fuera del texto original)

Estos derechos colectivos se encuentran especificados en los literales a, c, g y l del artículo 4 de la Ley 472 de 1998:

"Artículo 4. Derechos e intereses colectivos. Son derechos e intereses colectivos, entre otros, los relacionados con:

a) El goce de un ambiente sano, de conformidad con lo establecido en la Constitución, la ley y las disposiciones reglamentarias;
(...)

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;

(...)

g) La seguridad y salubridad públicas;

(...)

l) El derecho a la seguridad y prevención de desastres previsible técnicamente;" (Subraya por fuera del texto original)



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

III. Pretensiones

Con fundamento en los hechos y sin perjuicio de lo determinado en su jurisprudencia por el Consejo de Estado⁶, se solicita al Señor Juez:

PRIMERO: DECLARAR que el MUNICIPIO DE SOPÓ, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, la Empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN y los señores JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO y RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO por acción y omisión del cumplimiento de sus funciones y deberes, han violado los derechos colectivos al Medio Ambiente sano, a la Salubridad Pública y a la Seguridad y Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente, tal como se estipula en las normas constitucionales y legales.

SEGUNDO: Se ORDENE a la Alcaldía Municipal de Sopó realizar el procedimiento de expropiación por vía administrativa de los predios con matrículas inmobiliarias No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cantera El Pedregal.

TERCERO: Que como consecuencia de la anterior pretensión, se ORDENE a la Alcaldía Municipal de Sopó presentar y ejecutar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental en los inmuebles con matrículas inmobiliarias No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cantera El Pedregal.

CUARTO: Que ORDENE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR aprobar el Plan de Manejo y Restauración Ambiental que presente la Alcaldía Municipal de Sopó.

QUINTO: Que se ORDENE a la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR cooperar con la Alcaldía Municipal de Sopó en la Recuperación Ambiental de los inmuebles con matrículas inmobiliarias No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042 en los que se ubica la Cantera El Pedregal.

IV. Pruebas

⁶ A la hora de examinar las potestades del los jueces administrativos al conocer sobre acciones populares, el Consejo de Estado ha establecido que "(...)en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis." CONSEJO DE ESTADO. Consejero Marco Antonio Velilla Moreno. Sentencia 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP) del veintiocho de marzo de dos mil catorce.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Solicito ante su honorable Despacho decretar y ordenar la práctica de las siguientes pruebas:

INSPECCIÓN JUDICIAL

Solicito a su Despacho se ordene una inspección judicial al lugar de los hechos, esto es, a los predios en los que se encuentra la Cantera El Pedregal, en la Vereda El Chuscal del Municipio de Sopó, Cundinamarca.

DOCUMENTALES

- Certificado de Tradición y Libertad del predio con Matrícula inmobiliaria No. 176-19341
- Certificado de Tradición y Libertad del predio con Matrícula inmobiliaria No. 176-16623
- Certificado de Tradición y Libertad del predio con Matrícula inmobiliaria No. 176-25259
- Certificado de Tradición y Libertad del predio con Matrícula inmobiliaria No. 176-34042
- Certificado de existencia y representación de la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN
- Concepto de uso del suelo de los bienes inmuebles con folios de matrícula inmobiliaria No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042.
- Resolución OTSNYA No. 295 de 20 de diciembre de 2004, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- Informe Técnico No. 1953 del 16 de octubre de 2008, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- Resolución No. 1548 de 21 de julio de 2009, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- Informe Técnico OPSC No. 234 del 22 de febrero de 2012, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
- Resolución No. 1899 de 26 de julio de 2012, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca

V. Requerimiento previo

Tal como lo estipula el inciso tercero del artículo 144 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, este despacho solicitó a los demandados adelantar las acciones para la protección del derecho al medio ambiente sin que éstos dieran solución a la problemática planteada.

VI. Fundamentos de derecho



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Este acápite tiene el objetivo de desarrollar los argumentos de orden jurídico que sustentan las pretensiones. Por lo tanto, en primer lugar se hará referencia al desarrollo constitucional y legal del derecho Colectivo al Goce del Medio Ambiente Sano, junto al recuento de las obligaciones que se derivan de dichos derechos para el Estado y los particulares. En segundo lugar, se realizará el mismo ejercicio respecto al derecho colectivo a la Salubridad Pública. En tercer lugar, se explicarán los alcances del derecho a la Seguridad y a la Prevención de desastres Previsibles Técnicamente y los consecuentes deberes que este derecho colectivo le impone al Estado. Finalmente, en cuarto lugar, se analizará la necesidad de declaratoria de utilidad pública por parte de la Alcaldía Municipal de Sopó de los inmuebles propiedad de los particulares demandados para realizar las obras de Manejo y Restauración ambiental en coordinación con la Corporación Autónoma Regional del Cundinamarca CAR.

1. El derecho al medio ambiente sano

1.1. El medio ambiente como principio y derecho constitucional

La Constitución Política erigió la protección al medio ambiente como pilar fundamental del ordenamiento jurídico colombiano. Así, dentro de la Carta se encuentra la protección del medio ambiente como un deber, de forma directa en el artículo 79 y de forma indirecta en los artículos 8 y 95. La Corte Constitucional se ha referido a esta consagración así:

"[d]e entrada, la Constitución dispone como uno de sus principios fundamentales la obligación Estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (art. 8º). Adicionalmente, en desarrollo de tal valor, nuestra Constitución recoge en la forma de derechos colectivos (arts. 79 y 80 C.P.) y obligaciones específicas (art. 95-8 C.P.) las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Con claridad, en dichas disposiciones se consigna una atribución en cabeza de cada persona para gozar de un medio ambiente sano, una obligación Estatal y de todos los colombianos de proteger la diversidad e integridad del ambiente y una facultad en cabeza del Estado tendiente a prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración y sustitución"

⁷ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrada Clara Inés Vargas Hernández. Sentencia C-760 del veinticinco de septiembre de dos mil siete.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Tomando como base estas disposiciones, ese Alto Tribunal desarrolló el concepto de *Constitución Ecológica*⁸ situando al medio ambiente y su preservación como una condición sin la que la vida humana se considera inviable y como un eje sobre el que se debe desarrollar la actividad de los particulares y, especialmente, la del Estado. Este alcance de la *Constitución Ecológica* se ha desarrollado así en la jurisprudencia constitucional:

“La Constitución de 1991 modificó profundamente la relación normativa de la sociedad colombiana con la naturaleza. Por ello esta Corporación ha señalado, en anteriores decisiones, que la protección del medio ambiente ocupa un lugar tan trascendental en el ordenamiento jurídico que la Carta contiene una verdadera “constitución ecológica”, conformada por todas aquellas disposiciones que regulan la relación de la sociedad con la naturaleza y que buscan proteger el medio ambiente. Igualmente la Corte ha precisado que esta Constitución ecológica tiene dentro del ordenamiento colombiano una triple dimensión: de un lado, la protección al medio ambiente es un principio que irradia todo el orden jurídico puesto que es obligación del Estado proteger las riquezas naturales de la Nación. De otro lado, aparece como el derecho de todas las personas a gozar de un ambiente sano, derecho constitucional que es exigible por diversas vías judiciales. Y, finalmente, de la constitución ecológica derivan un conjunto de obligaciones impuestas a las autoridades y a los particulares. Es más, en varias oportunidades, la Corte ha insistido en que la importancia del medio ambiente en la Constitución es tal que implica para el Estado, en materia ecológica, “unos deberes calificados de protección”.⁹

⁸ Dicho concepto fue expuesto por primera vez en la sentencia T-411 de 1992: “(...) de una lectura sistemática, axiológica y finalista surge el concepto de *Constitución Ecológica*, conformado por las siguientes 34 disposiciones: 1° Preámbulo (vida), 2° (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8° (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado).” Y reiterada, entre otras, en las sentencias C-126 de 1998, T760 de 2007, C-595 de 2010, C-632 2011, T608 de 2011, T724 de 2011, C-123 de 2014.

⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-126 del primero de abril de mil novecientos noventa y ocho.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

En desarrollo del concepto comentado, se ha establecido el medio ambiente sano como derecho protegido constitucionalmente y de tipo colectivo¹⁰. Esto, teniendo en cuenta que tanto los particulares como el Estado están obligados a propugnar por la conservación y protección de este derecho. Es tanto el respeto que se le debe a la protección del medio ambiente que los derechos de tipo fundamental deben ser ponderados con él, teniendo en cuenta que ningún derecho es de carácter absoluto. Es así como las acciones encaminadas a proteger derechos de rango constitucional deben estar en concordancia con la protección del medio ambiente:

"La protección y promoción del ambiente no es un bien absoluto en nuestro ordenamiento constitucional, por lo que los mandatos derivados a partir de las disposiciones constitucionales deben ser interpretados en conjunto con otros principios y derechos protegidos por el ordenamiento constitucional, incluso cuando en un caso concreto parezcan contradictorios o incoherentes con la protección del ambiente. Un concepto que desarrolla este principio, y que se relaciona con el tema ahora analizado, es el de desarrollo sostenible, con el que se significa que las actividades que puedan tener consecuencias en el ambiente —verbigracia, actividades económicas— deben realizarse teniendo en cuenta los principios conservación, sustitución y restauración del ambiente. De esta forma se busca disminuir el impacto negativo que actividades también protegidas por la Constitución puedan generar en la flora y la fauna existente en el lugar en que las mismas tienen lugar; por esta razón la conservación de la biodiversidad resulta un objetivo esencial para la sociedad en general, siendo responsabilidad prioritaria de todas las instituciones del Estado armonizar su protección con los objetivos de crecimiento económico"¹¹

Pero, a pesar de ser considerado un derecho en cabeza de personas, la jurisprudencia constitucional ha dictaminado que el medio ambiente debe ser protegido aún si no existe evidente impacto en la vida de los seres humanos. Esto, teniendo en cuenta que la protección al medio ambiente es un objeto que va más allá de la concepción utilitarista de preservación y disfrute de la vida de las

¹⁰La jurisprudencia constitucional le ha otorgado, excepcionalmente, el carácter de fundamental a este derecho cada vez que la violación implique la transgresión del derecho fundamental a la vida o la salud, evento en el cual podrá utilizarse la tutela como medio para su protección. El derecho fundamental por conexidad al medio ambiente sano se encuentra en la sentencia T092 de 1993: "El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental". Reiterada, entre otras, por las sentencias C-432 de 2000, C-671 de 2001, C-293 de 2002 y C-595 de 2010.

¹¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Alberto Rojas Ríos. Sentencia C123 del cinco de marzo de dos mil catorce.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

personas, ya que la especie humana hace parte del ambiente y no es su dueña y señora.

"(...)la protección de la naturaleza no sólo debe hacerse en aras de proteger al ser humano. El medio ambiente no debe ser concebido solamente desde una perspectiva antropocéntrica, entendiendo que el único fin de preservación es que en un futuro la naturaleza tenga alguna utilidad para el ser humano y no sea aliciente en el progreso de la humanidad, sino que la postura frente a éste bien debe ser de respeto y de cuidado. Teniendo en cuenta que debe haber un desarrollo armónico en donde el actuar de los seres humanos en relación al medio ambiente debe responder a la visión en donde los demás integrantes del medio ambiente son entes dignos que no se encuentran a disposición absoluta e ilimitada del ser humano. De tal forma que debe ser vista y entendida bajo el supuesto de que el ser humano es un elemento más de la naturaleza y no un superior que tiene a su disposición el medio ambiente."¹²

Este conjunto de normas demuestra la gran importancia del derecho al medio ambiente sano como un derecho de todos. Así mismo, se evidencia que el tema medioambiental no resulta insignificante; a la hora de analizar la estructuración constitucional del Estado colombiano y por tanto, es un concepto que debe guiar el quehacer jurídico y social del país. Por esto, es posible afirmar que cuando se habla de la protección y conservación del medio ambiente se hace referencia a un principio constitucional que es a su vez derecho constitucional y colectivo; por lo que resulta susceptible de exigirse por vía judicial, en este caso por vía de la acción popular.

1.2. El medio ambiente como deber constitucional y legal

Como se explicó, el derecho al medio ambiente sano adquiere su carácter constitucional y colectivo al ser introducido en la Constitución Política dentro del Título Segundo, en el Capítulo Tercero: *De los derechos colectivos y del ambiente*. Como desarrollo de este derecho, la Constitución y las leyes han establecido deberes específicos para el Estado y los particulares. Dichos deberes de protección se encuentran en el texto de varias disposiciones legales y en la jurisprudencia que amplía su interpretación.

1.2.1. Deberes del Estado

¹² Sentencia T-608 de 2011. Reiteración de lo dicho en la Sentencia C-666 de 2010



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Antes de la promulgación de la Constitución de 1991, la normatividad ambiental contaba con el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹³ y los Decretos que lo reglamentan¹⁴. Luego de 1991, la legislación se amplió con la expedición de la Ley 99 de 1993¹⁵ en la que se establecen las responsabilidades ambientales específicas que tienen las entidades del Estado y los principios generales ambientales en los que se debe enmarcar la actividad estatal. Esta ley sentó las bases para establecer el Sistema Nacional Ambiental (SINA), el régimen sancionatorio ambiental y diferentes procedimientos y regulaciones en una extensa lista de Decretos expedidos hasta la fecha¹⁶.

De manera específica, La Ley 715 de 2001 en su artículo 76.5 indica las competencias que tienen los municipios en materia ambiental así:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar, los proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.5. En materia ambiental:

76.5.1. Tomar las medidas necesarias para el control, la preservación y la defensa del medio ambiente en el municipio, en coordinación con las corporaciones autónomas regionales.

76.5.2. Promover, participar y ejecutar programas y políticas para mantener el ambiente sano.

76.5.3. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades permanentes de control y vigilancia ambientales, que se realicen en el territorio del municipio.”

En la jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional, se encuentran pronunciamientos sobre aspectos específicos de los deberes del Estado en este tema. Se habla entonces en la jurisprudencia sobre la obligación de evitar daños ambientales y, de presentarse tales daños, el deber de colaborar con

¹³ Decreto 2811 de 1974

¹⁴ Decretos 1608 de 1978, 1715 de 1978, 154 de 1976, 1741 de 1978 y 2857 de 1981.

¹⁵ “Por la cual se crea el Ministerio de 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”

¹⁶ Decretos 1753 de 1994, 1768 de 1994, 1865 de 1994, 1866 de 1994, 1867 de 1994, 1868 de 1994, 1933 de 1994, 501 de 1995, 2150 de 1995, 1791 de 1996, 883 de 1997



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

su mitigación.¹⁷ Se hace un recuento de las obligaciones de salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, conservar las áreas de especial importancia ecológica, fomentar la educación ambiental, planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente, entre otros.¹⁸

En la sentencia C632 de 2011¹⁹ la Corte Constitucional aclara que las medidas compensatorias, que se encuentran previstas dentro del régimen sancionatorio ambiental, no son sanciones en sí mismas, sino que son medidas necesarias para resarcir el daño ambiental. Y que son las autoridades ambientales quienes deben iniciar el proceso sancionatorio pertinente para determinar el responsable del daño ambiental y de esta forma ordenar las medidas compensatorias con el fin de recuperar el ecosistema afectado. Es decir, la autoridad ambiental está obligada a determinar responsabilidades y utilizar todas las herramientas jurídicas a su alcance con el fin de lograr una recuperación pronta y eficiente del medio afectado.

"Teniendo en cuenta el objetivo que persiguen, las medidas compensatorias se inscriben, entonces, dentro de los mecanismos que el sistema jurídico ambiental ha instituido en defensa de los derechos de la naturaleza. Sobre este particular, es bueno recordar que el daño ambiental da lugar a la afectación de dos tipos de intereses: los personales y los naturales. Conforme con ello, el ordenamiento jurídico, al constituir los medios de defensa y garantía de los derechos, ha previsto la reparación a favor de las personas que puedan resultar afectadas en sus patrimonios y derechos (a través del resarcimiento propio de las acciones civiles individuales y colectivas-), y la compensación o restauración para garantizar y asegurar los derechos de la naturaleza, concretamente, en relación con los derechos a mantener y regenerar sus ciclos vitales".²⁰

Dentro de la jurisprudencia que analiza los posibles conflictos de competencias ambientales en cabeza de entidades en los diferentes niveles del Estado, se encuentra que la Corte Constitucional aclara que, al presentarse dichos conflictos, la competencia debe armonizarse de tal forma que si se presenta insuficiente

¹⁷ "(...)corresponde al Estado, la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, para lo cual deberá ejercer las funciones de control y vigilancia de las actividades económicas que puedan afectarlo pero permitiendo su desarrollo sostenible, y garantizando, además, el correcto manejo y aprovechamiento de los recursos naturales. CONSEJO DE ESTADO. Consejero Marco Antonio Vélilla Moreno. Sentencia 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP) del veintiocho de marzo de dos mil catorce.

¹⁸ Sentencia C123-14, citada tomada de sentencia T-154 de 2013.

¹⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO. Sentencia C-632 del veinticuatro de agosto de dos mil once.

²⁰ Ibid.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT: 832.003.365-5

protección por parte de alguno de los entes encargados, la defensa se asuma por cualquiera de las entidades que también detenten competencia. De tal forma que en ningún caso la protección del derecho al medio ambiente sano sea ineficiente o inexistente.

"(...) la efectividad de la protección y el principio de descentralización pueden entrar en tensión, debido a una protección ambiental deficiente dentro del orden nacional o local. Sin embargo, en tales casos la insuficiencia de la protección en alguno de estos dos ámbitos puede compensarse mediante el ejercicio de competencias concurrentes en cabeza de otros órganos del Estado, en ámbitos territoriales diferentes. De tal modo, si la protección a nivel nacional resulta insuficiente para preservar el ambiente en una localidad con un ecosistema especialmente frágil, las autoridades de dicha localidad tienen la oportunidad de dispensar la protección adicional necesaria. Así mismo, si las autoridades territoriales no otorgan la protección necesaria a dicho ecosistema, los órganos competentes nacionalmente pueden entrar a subsidiar dicha falencia. En conclusión, el diseño constitucional abierto permite la concurrencia de competencias en materia ambiental. Esta competencia hace posible que a pesar de la omisión de una u otra autoridad, el Estado pueda garantizar la efectividad de la protección de las riquezas naturales (C.N. art. 8), asegurando que la comunidad y las generaciones futuras puedan gozar de un ambiente sano (C.N. art. 79)."²¹

1.2.2. Deberes de los particulares

Las obligaciones en cabeza de los particulares frente a la protección del derecho al medio ambiente sano nacen constitucionalmente en el artículo 58, donde se consagra que "La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica";

De este artículo nace pues el concepto de la función social y ecológica de la propiedad. Este concepto ha sido desarrollado de manera amplia por el máximo tribunal constitucional realizando la ponderación del derecho a la propiedad frente a la conservación y protección del ambiente. Así, se ha hecho énfasis en la constitucionalidad de las medidas de expropiación en los casos en que se habla de utilidad pública, siguiendo de esta manera con el objetivo del Estado Social de Derecho.

²¹ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado RODRIGO ESCOBAR GIL. Sentencia C-894 del 7 de octubre de dos mil tres.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

"Así, el propietario de un bien, al ejercer su derecho de dominio, no puede desconocer las cargas sociales que pesan sobre él y, en consecuencia, resulta ilegítimo el uso que de él haga con olvido del interés común o, peor todavía, contrariándolo. En consecuencia, está obligado a actuar de tal manera que, además de no perjudicar a la comunidad, la utilización del bien propio sea útil a ella en los términos de la ley.

La función social, consustancial al derecho de propiedad, guarda también relación con otro de los principios fundamentales del ordenamiento, cual es el de la solidaridad, proclamado en el artículo 1º de la Carta y desarrollado en el 95 *Ibidem*, cuando señala que son deberes de toda persona los de "obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas", "respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios" y "velar por la conservación de un ambiente sano".

(...)

Los integrantes de la comunidad nacional no sólo deben estar prestos a solicitar de los organismos públicos la actividad necesaria para garantizar sus vidas, sus bienes y derechos, sino que, correlativamente, están obligados a procurar con sus actos individuales, la búsqueda y obtención del orden político, económico y social justo pretendido por el Constituyente²²

Teniendo en cuenta este desarrollo, la Corte Constitucional ha profundizado en el concepto de función ecológica de la propiedad, que significa que no sólo la carga social es inherente al derecho a la propiedad, sino que en el disfrute de este derecho resulta imprescindible reconocer su función ecológica.

"Ahora bien, en la época actual, se ha producido una "ecologización" de la propiedad privada, lo cual tiene notables consecuencias, ya que el propietario individual no sólo debe respetar los derechos de los miembros de la sociedad de la cual hace parte (función social de la propiedad) sino que incluso sus facultades se ven limitadas por los derechos de quienes aún no han nacido, esto es, de las generaciones futuras, conforme a la función ecológica de la propiedad y a la idea del desarrollo sostenible. Por ello el ordenamiento puede imponer incluso

²² CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado José Gregorio Hernández Galindo. Sentencia T-431 de 1994 del treinta de septiembre de mil novecientos noventa y cuatro.



mayores restricciones a la apropiación de los recursos naturales o a las facultades de los propietarios de los mismos, con lo cual la noción misma de propiedad privada sufre importantes cambios"²³. (Subraya fuera de texto original).

2. El derecho a la Salubridad Pública

2.1. La salubridad pública como derecho constitucional y colectivo

El concepto de Salubridad Pública aparece dentro de la Constitución Política en su artículo 49 como el derecho que tienen los ciudadanos a la atención en salud y al saneamiento ambiental. Esto quiere decir, que la salubridad pública implica la posibilidad de tener, por parte del Estado, condiciones mínimas de desarrollo de la vida en comunidad.

La jurisprudencia del Consejo de Estado y de la Corte Constitucional coincide en que el derecho colectivo a la salubridad pública puede entenderse como la "garantía de la salud de los ciudadanos"²⁴. Esto implica el deber por parte de las autoridades del "control y manejo de las situaciones de índole sanitario, para evitar que tanto en el interior como en el exterior de un establecimiento o de determinado lugar se generen focos de contaminación, epidemias u otras circunstancias que puedan afectar la salud y la tranquilidad de la comunidad y en general que afecten o amenacen el estado de sanidad comunitaria"²⁵.

2.2. La Salubridad Pública como deber constitucional y legal

En desarrollo del derecho a la salubridad pública, como se vio, es indispensable tener infraestructura que procure el goce efectivo de éste por parte de los ciudadanos. Teniendo en cuenta esto y la estipulación constitucional de los deberes en cabeza del Estado en esta materia, se han establecido deberes legales específicos en diferentes órdenes territoriales.

En el orden nacional como se mencionó al hacer referencia al derecho al Medio Ambiente Sano- la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2478 de 1999, asignan las competencias del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural en relación con el saneamiento del medio ambiente. En el orden departamental, el artículo 43 de la Ley 715 de 2001, les asigna el deber de ejecutar las acciones de inspección, vigilancia y control de los factores de riesgo del ambiente que afectan la salud humana, y de control de vectores y zoonosis de competencia del sector salud, en coordinación con las autoridades ambientales.

²³ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Alejandro Martínez Caballero. Sentencia C-126 del primero de abril de mil novecientos noventa y ocho.

²⁴ Consejo de Estado - Sección Tercera. Sentencia de 15 de julio de 2004, AP 1834, C.P.: Germán Rodríguez Villamizar.

²⁵ Ibid.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT: 832.003.365-5

Finalmente, a nivel municipal, el artículo 3º de la Ley 136 de 1994 modificado por el artículo 6 de la Ley 1551 de 2012 y el artículo 44 de la Ley 715 de 2001, determinan las competencias de los municipios de la siguiente manera:

Ley 136 de 1994

“Artículo 3º. Funciones. Corresponde al municipio:

(...)

7. Procurar la solución de las necesidades básicas insatisfechas de los habitantes del municipio, en lo que sea de su competencia, con especial énfasis en los niños, las niñas, los adolescentes, las mujeres cabeza de familia, las personas de la tercera edad, las personas en condición de discapacidad y los demás sujetos de especial protección constitucional.

(...)

10. Velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del ambiente, de conformidad con la Constitución y la ley.

(...)

19. Garantizar la prestación del servicio de agua potable y saneamiento básico a los habitantes de la jurisdicción de acuerdo con la normatividad vigente en materia de servicios públicos domiciliarios.”

Ley 715 de 2001.

“Artículo 44.- Competencias de los municipios: Corresponde a los municipios dirigir y coordinar el sector salud y el Sistema General de Seguridad Social en Salud en el ámbito de su jurisdicción, para lo cual cumplirán las siguientes funciones, sin perjuicio de las asignadas en otras disposiciones:

(...)

44.3.3.3. Vigilar en su jurisdicción, la calidad del agua para consumo humano; la recolección, transporte y disposición final de residuos sólidos; manejo y disposición final de radiaciones ionizantes, excretas, residuos líquidos y aguas servidas; así como la calidad del aire. Para tal efecto, coordinará con las autoridades competentes las acciones de control a que haya lugar”. (Subraya por fuera del texto original)



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

De esta forma, es posible establecer que las normas transcritas establecen el deber de prestar de forma eficiente los servicios básicos de saneamiento, la obligación de velar porque la salud de los habitantes no se vea afectada bajo ninguna circunstancia y las responsabilidades en las que se incurre en caso de presentarse afectación al derecho a la Salubridad Pública como consecuencia de actuaciones u omisiones de las entidades del Estado o de los particulares.

3. Derecho a la Seguridad y a la Prevención de Desastres previsibles Técnicamente

3.1. La Prevención de desastres Previsibles Técnicamente como derecho constitucional y colectivo

El derecho colectivo a la Prevención de desastres Previsibles Técnicamente se enmarca dentro de las disposiciones acerca de la seguridad y el orden público que se encuentran en el texto de la Constitución Política. De forma específica, en el artículo 2 que dispone que son fines esenciales de Estado:

"Servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares".

(Subraya fuera del texto original)

Dentro de la jurisprudencia Constitucional se hace referencia al derecho a la seguridad y el orden público en los siguientes términos:

"(...) la seguridad aparece en nuestra Constitución bajo la forma de un derecho colectivo, es decir, un derecho que asiste en forma general a todos los miembros de la sociedad, quienes se pueden ver afectados por circunstancias que pongan en riesgo bienes jurídicos colectivos tan importantes para el conglomerado social como el patrimonio público, el espacio público, la seguridad y salubridad públicas, la moral administrativa, el medio ambiente o la libre competencia económica

18 Calle 4 No. 3-23 Of. 206 Centro Comercial y Administrativo Simón Bolívar

Tel.: (091) 857.2387. E-mail: personeria@sopo-cundinamarca.gov.co

Sopó, Cundinamarca



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

(art. 88, C.P.). El mismo Constituyente hizo referencia específica a ciertos riesgos para la colectividad que deben ser evitados a toda costa: así, ordenó que las ocupaciones, artes y oficios que impliquen un riesgo social no podrán ser ejercidas sin la debida preparación académica (art. 26, C.P.), impuso la sanción de responsabilidad legal a los comercializadores de bienes y servicios que atenten contra la salud, la seguridad o el adecuado aprovisionamiento de consumidores y usuarios (art. 78, C.P.), obligó al Estado a prevenir y controlar los factores de deterioro medioambiental, imponiendo las sanciones a las que haya lugar y exigiendo la reparación de los daños causados (art. 80, C.P.), prohibió terminantemente la "fabricación, importación, posesión y uso de armas químicas, biológicas y nucleares, así como la introducción al territorio nacional de residuos nucleares y desechos tóxicos" (art. 81, C.P.) y restringió la posibilidad de los particulares de introducir, fabricar y portar armas, excluyendo la posibilidad de porte legítimo durante reuniones políticas, elecciones o sesiones de corporaciones públicas o asambleas (art. 223). En todos estos casos, el Constituyente previó la posibilidad de que ciertas personas o circunstancias pudieran generar riesgos para la sociedad como un todo, afectando potencialmente a un número indeterminado de personas, cuya seguridad se debía entonces garantizar excluyendo de entrada dichos riesgos. Para estos efectos, como se ha explicado en otras oportunidades, se diseñaron mecanismos específicos tales como las acciones populares (art. 88, C.P.).²⁶

En la misma línea argumentativa, el Consejo de Estado ha establecido que el mencionado derecho se ve "(...)concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...). Su contenido general, implica en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas"²⁷.

La disposición mencionada y los pronunciamientos jurisprudenciales dan cuenta del carácter colectivo y constitucional que tiene el derecho a la Prevención de Desastres Previsibles. Técnicamente dentro del desarrollo del concepto de la seguridad y el orden público, del que se desprende el deber general de actuación que obliga a todas las autoridades del Estado, sin importar el nivel, a impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de la población. Además de reiterar la posibilidad de proteger éste derecho por medio de la figura de la acción popular;

²⁶ T-719 de 2003

²⁷ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

3.2. La Prevención de desastres Previsibles Técnicamente como deber constitucional y legal

Como desarrollo del fundamento constitucional mencionado, se han expedido normas que otorgan competencias a los Municipios y a las Corporaciones Autónomas Regionales con el objetivo de garantizar el derecho a la Prevención de Desastres Previsibles Técnicamente.

Respecto a las competencias de los Municipios, La Ley 715 de 2001 en su artículo 76 dispuso lo siguiente:

“ARTÍCULO 76. COMPETENCIAS DEL MUNICIPIO EN OTROS SECTORES. Además de las establecidas en la Constitución y en otras disposiciones, corresponde a los Municipios, directa o indirectamente, con recursos propios, del Sistema General de Participaciones u otros recursos, promover, financiar o cofinanciar proyectos de interés municipal y en especial ejercer las siguientes competencias:

(...)

76.9. En prevención y atención de desastres:

Los municipios con la cofinanciación de la Nación y los departamentos podrán:

76.9.1. Prevenir y atender los desastres en su jurisdicción.

76.9.2. Adecuar las áreas urbanas y rurales en zonas de alto riesgo y reubicación de asentamientos”. (Subraya fuera del texto original).

Esta normatividad se complementa con diferentes mandatos contenidos en la Ley 388 de 1997. El artículo 1 de la mencionada normatividad establece como objetivos de la Ley otorgar mecanismos a los municipios para ejercer su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes; garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente y la prevención de desastres; promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes²⁸.

El artículo 8 indica que el ordenamiento público municipal se implementa mediante la acción urbanística que se traduce en las decisiones administrativas y las adecuaciones urbanísticas relacionadas con ordenamiento del territorio y la intervención en los usos del suelo. Entre dichas acciones urbanísticas se mencionan las de "localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística"²⁹

El artículo 10 de la misma Ley determina que "en la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta como determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales"³⁰. (Subraya fuera del texto original)

La normatividad citada da cuenta de las competencias específicas que le asigna la Ley a los municipios en materia de prevención y atención de desastres. La financiación para el cumplimiento de éstas puede provenir de "(...) recursos propios, del Sistema General de Participaciones o de otros recursos. Estas competencias no se limitan a las zonas de alto riesgo ni se agotan con la reubicación de asentamientos"³¹.

Respecto a las competencias atribuidas a las Corporaciones Autónomas Regionales, se debe remitir a la Ley 99 de 1993 en la que se enlista las funciones de dichas entidades. De forma particular, el numeral 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece la competencia para "Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirles en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación". Esto significa que las Corporaciones Autónomas Regionales, además de velar por la protección del medio ambiente, deben realizar acciones encaminadas a prevenir y controlar desastres y actuar en coordinación con las entidades que tengan competencias en este tema.

La normatividad mencionada expone con claridad el fundamento legal de los

²⁸ Ley 388 de 1997. Artículo 1.

²⁹ *Ibid.* Artículo 8

³⁰ *Ibid.* Artículo 10

³¹ Corte Constitucional. Sentencia del 23 de marzo de 2010. Rad.: T-199/10. Magistrado Ponente: Dr. Humberto Antonio Sierra Porto.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

deberes que tienen tanto los municipios como las Corporaciones Autónomas Regionales en materia de prevención de desastres previsibles técnicamente, lo que significa la obligación de actuar de forma coordinada con el objetivo de impedir que se concreten amenazas o se produzcan vulneraciones a los derechos de los ciudadanos.

4. Análisis de la responsabilidad de las Entidades demandadas

4.1. El daño

Como se narra en los hechos el daño se presenta como consecuencia de las actividades de minería realizadas dentro de la Cantera El Pedregal. Dichas actividades han tenido un impacto ambiental y paisajístico evidente, han incidido en la estabilidad del suelo de la Cantera y sus alrededores, y han ocasionado el desprendimiento de material que tiene como consecuencia el deterioro de la salud de los habitantes cercanos a la Cantera. Estas alteraciones, junto a las omisiones de las entidades demandadas, constituyen un daño enorme al ambiente, a la salud y a la seguridad pública, daño que es imputable a los Demandados en este caso.

4.2. Acciones u omisiones por parte de los demandados.

4.2.1. Incumplimiento de los deberes por parte de la Alcaldía Municipal de Sopó

Teniendo en cuenta el artículo 65 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 76.5 de la Ley 715 de 2001, la Alcaldía Municipal de Sopó ha faltado a su obligación de controlar y vigilar las acciones realizadas por los particulares frente a recursos naturales renovables -como es en este caso la vegetación del sitio afectado-, a su obligación de tomar medidas necesarias para controlar, preservar y defender el medio ambiente en el Municipio de Sopó³² y en general, ha faltado hasta la fecha a su deber de proteger el derecho constitucional al ambiente sano³³.

Aunado a lo anterior, la Alcaldía del Municipio de Sopó no ha realizado actuaciones con el fin de cumplir con los deberes que tienen los municipios de controlar la calidad del aire³⁴, prevenir desastres³⁵, adecuar las zonas de alto riesgo³⁶ y localizar las áreas críticas de recuperación y control para la prevención de desastres, así como las áreas con fines de conservación y recuperación paisajística³⁷.

Todo esto evidencia que las omisiones de la Alcaldía Municipal de Sopó tienen gran incidencia en la vulneración de los derechos colectivos que se pretenden

³² Artículo 76.5.2 de la Ley 715 de 2001

³³ Numeral 6 del artículo 65 de la Ley 99 de 1993

³⁴ Artículo 44.3.3.3 de la Ley 715 de 2001

³⁵ Artículo 76.9.1 de la Ley 715 de 2001

³⁶ Artículo 76.9.2 de la Ley 715 de 2001

³⁷ Artículo 10 de la Ley 388 de 1997



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

proteger con esta acción. Ya que, si bien es cierto que las acciones de explotación minería no fueron ejecutadas por la Alcaldía del Municipio de Sopó, esta entidad tiene el deber de realizar las actuaciones necesarias para que no se amenacen, ni se vulneren los derechos colectivos de los habitantes del municipio de Sopó.

4.2.2. Incumplimiento de los deberes por parte de la CAR

La responsabilidad de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, en este caso, radica en la falta al cumplimiento de sus funciones legales de protección de los derechos colectivos al medio ambiente sano, a la salud y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. Todo esto con fundamento en la Ley 99 de 1993 que le atribuye a las Corporaciones Autónomas Regionales la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción; la función de evaluar, controlar y hacer seguimiento del uso del suelo y de los recursos naturales renovables; la función de imponer sanciones y ejecutar medidas de policía en caso de violación de las normas de protección ambiental y en el manejo de recursos naturales renovables; la obligación de exigir la reparación de los daños causados y la función de prevención y control de desastres en coordinación con las autoridades que también tengan competencia en ese tema.³⁸

Siguiendo la citada normatividad es posible afirmar que las funciones establecidas allí le dan potestad a las Corporaciones Autónomas Regionales "(...)para regular, intervenir y controlar, sin limitación alguna aunque razonablemente, las acciones de los sujetos públicos y privados con el fin de asegurar a todas las personas el goce de un ambiente sano y la utilización racional de los recursos naturales renovables, prevenir, mitigar y controlar el deterioro del ambiente y de dichos recursos y contribuir a su restauración",³⁹ sin que la CAR Cundinamarca en este caso haya hecho uso de estas funciones para mitigar la vulneración de los derechos colectivos que pretenden proteger con esta acción.

4.2.3. Incumplimiento de los deberes por parte de la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN y los señores GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO, MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO, RICARDO RODRÍGUEZ y JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO

Como puede desprenderse de los hechos y del desarrollo del concepto de la función social y ecológica de la propiedad privada, es posible afirmar que la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN y los señores GABRIEL ENRIQUE, MANUEL FRANCISCO, RICARDO y JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO no han cumplido con las obligaciones ambientales que se desprenden de su actividad minera en los

³⁸ Numerales 2, 12, 17 y 23 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993

³⁹ CORTE CONSTITUCIONAL. Magistrado Antonio Barrera Carbonell. Sentencia C526 del veinticuatro de noviembre de mil novecientos noventa y cuatro.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

bienes inmuebles en los que se encuentra la Cantera El Pedregal, ya que no han resarcido en debida forma el daño ambiental causado por sus acciones. Además no haber cumplido con la obligación de mitigar y restablecer la afectación al derecho a un medio ambiente sano ha significado una vulneración a los derechos a la salud pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. Por lo tanto, es evidente su responsabilidad en este caso.

4.3. Nexo causal

De lo anteriormente expuesto resulta evidente la relación existente entre el daño presentado al medio ambiente, a la salud pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente y las acciones y omisiones en cabeza del MUNICIPIO DE SOPÓ, LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA, la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN, y los señores GABRIEL ENRIQUE, MANUEL FRANCISCO, RICARDO y JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, los demandados en este caso.

5. La necesidad de adquirir los predios con folios de matrícula inmobiliaria No. 176-19341, 176-16623, 176-25259 y 176-34042

Considera este despacho que la necesidad de la adquisición por parte del Municipio de Sopó de los bienes inmuebles de propiedad de la empresa ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN, y de los señores GABRIEL ENRIQUE, MANUEL FRANCISCO, RICARDO y JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO, radica en la urgencia de proteger los derechos colectivos al goce del medio ambiente sano, a la salud pública y a la prevención de desastres previsibles técnicamente. Resulta entonces que, en las actuales circunstancias, los bienes mencionados pueden ser declarados bienes de utilidad por parte de la Alcaldía Municipal de Sopó teniendo como sustento jurídico el literal h, del artículo 58 de la Ley 388 de 1997. Dicho artículo estipula:

"Artículo 58º.- *Motivos de utilidad pública.* Para efectos de decretar su expropiación y además de los motivos determinados en otras leyes vigentes se declara de utilidad pública o interés social la adquisición de inmuebles para destinarlos a los siguientes fines:

- (...)
- h) Preservación del patrimonio cultural y natural de interés nacional, regional, local, incluidos el paisajístico, ambiental, histórico y arquitectónico;
- (...)"



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

Además, la declaración de los inmuebles mencionados como bienes de utilidad pública tiene sustento en la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre los límites constitucionales del derecho a la propiedad, que se traducen en su función social y ecológica:

"En el derecho moderno, se reconoce la propiedad como un derecho relativo y no absoluto, como resultado de la evolución de principios de orden filosófico y político que han influido en el proceso de su consolidación jurídica, los cuales han contribuido a limitar en buena medida los atributos o poderes exorbitantes reconocidos a los propietarios. El carácter relativo y no absoluto del derecho de propiedad que ha sido reconocido por esta Corte en diferentes sentencias (C-428/94 y T-431/94), habilita al legislador y excepcionalmente a las autoridades administrativas para establecer restricciones a dicho derecho cuando medien razones de interés general que razonablemente las justifiquen. (Sentencia T-245 de 1997. M.P. Fabio Morón Díaz). El régimen de la propiedad privada en el nuevo orden constitucional se aleja decididamente de las tendencias individualistas del derecho, que únicamente lo tienen como fuente de prerrogativas jurídicas subjetivas, para inclinarse por la visión del derecho-deber, en la que su ejercicio sólo se legitima cuando persigue la promoción del bienestar social."⁴⁰

Tiene entonces la Alcaldía Municipal de Sopó suficientes herramientas jurídicas que le permiten iniciar con el proceso de expropiación administrativa o judicial con el fin de realizar las urgentes labores de restauración ambiental de la Cantera El Pedregal.

Es entonces, la adquisición de estos inmuebles una condición indispensable para que se protejan de manera eficaz, los derechos colectivos objeto de esta demanda por parte del Municipio de Sopó y de la Corporación Autónoma Regional, quienes tienen el deber de actuar ante las graves acciones que han realizado los particulares demandados.

VII. Anexos

Se acompañan como anexos las copias de los documentos relacionados como pruebas, los requerimientos a los demandados, copias de la demanda para los traslados y archivo.

⁴⁰ Corte Constitucional. Magistrado Nilson Pinilla Pinilla. Sentencia C-306 del 22 de Mayo de 2013.



PERSONERÍA MUNICIPAL DE SOPÓ, CUNDINAMARCA

NIT. 832.003.365-5

VIII. Notificaciones

- Municipio de Sopó, Señor **JERÓNIMO VALDERRAMA FONSECA** en la Carrera 3 N° 2-45 Parque Principal. Sopó Cundinamarca.
- Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca, Señor **ALFRED IGNACIO BALLESTEROS ALARCÓN**, en la Carrera 7 No 36-45 Bogotá D.C.
- Al señor **JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO** como representante legal de la empresa **ANDINA DE FORESTALES Y MINERALES LIMITADA ANFORA – EN LIQUIDACIÓN**, en la carrera 3 No. 5-32/38 Sur o la carrera 4 No. 2-76 de Sopó, Cundinamarca
- Al señor **JORGE LEONCIO RODRÍGUEZ MALDONADO**, en la carrera 3 No. 5-32/38 Sur o la carrera 4 No. 2-76 de Sopó, Cundinamarca
- Al señor **GABRIEL ENRIQUE RODRÍGUEZ MALDONADO**, en la carrera 3 No. 5-32/38 Sur o la carrera 4 No. 2-76 de Sopó, Cundinamarca
- Al señor **MANUEL FRANCISCO RODRÍGUEZ MALDONADO**, en la carrera 3 No. 5-32/38 Sur o la carrera 4 No. 2-76 de Sopó, Cundinamarca
- Al señor **RICARDO RODRÍGUEZ MALDONADO**, en la carrera 3 No. 5-32/38 Sur o la carrera 4 No. 2-76 de Sopó, Cundinamarca
- El suscrito, en la Calle 4 No. 3-23 Of. 206 Centro Comercial y Administrativo Simón Bolívar-Sopó Cundinamarca

Atentamente,

ANDRÉS VÁSQUEZ SILVA
 Personero Municipal de Sopó
 C.C. No. 79.271.199 de Bogotá D.C.
 T.P. N° 80.042 del C. S.-J.



República de Colombia
JUZGADO PROMISCUO MUNICIPAL DE SOPÓ CUNDINAMARCA

DILIGENCIA DE PRESENTACIÓN PERSONAL

12 AGO. 2015

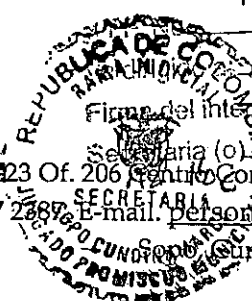
Sopó, _____
 El anterior documento fue presentado personalmente por
Andrés Vásquez Silva
 Quien se identifica con C.C. 79.271.199
 De Bogotá

80.042 del C.S. de la J

Firma del interesado

Secretaria (o)

26 Calle 4 No. 3-23 Of. 206 Centro Comercial y Administrativo Simón Bolívar
 Tel. (091) 857 2887 E-mail: personeria@sopo-cundinamarca.gov.co



Jefe Administrativo Oral Simón Bolívar Sopó
[Signature]
[Signature]