

**RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR / ACTIVIDAD PORCÍCOLA NO ESTÁ SUJETA A LICENCIA AMBIENTAL / CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - Incompetencia para aprobar Plan de Manejo Ambiental sobre actividad porcícola**

Teniendo en cuenta que efectivamente, como lo alegó el recurrente, la CAR no puede expedir licencia ambiental para la actividad avícola y porcícola, la Sala procederá a modificar las órdenes dadas por el a-quo con el fin de seguir salvaguardando el medio ambiente, pero sin obligar a lo hoy jurídicamente imposible a la CAR, toda vez que como quedó demostrado no puede aprobar o desaprobado un plan de manejo para una licencia ambiental que no existe. Desconocer esa situación sería desnaturalizar la configuración legal actual del plan de manejo ambiental y forzar a la autoridad ambiental a actuar por fuera de sus competencias legales.(...) Por lo anterior y no obstante se modificará la orden del A-quo contenida en el literal a) del numeral tercero y todo el numeral quinto, se exhortará a la CAR, en aras de no afectar la garantía de la no reformatio in pejus, que promueva y desarrolle un plan de participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales renovables. (...) Que asesore al municipio de Bituima, Cundinamarca en la formulación de planes de educación ambiental y en como ejecutar programas de educación ambiental no formal de conformidad con las directrices de la política para que no se repitan hechos como los que dieron lugar al presente proceso. (...) Que ejerza de manera fehaciente y como se lo ordena la Ley, la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de explotación animal que se están llevando a cabo en el municipio de Bituima y especial seguimiento al inmueble del señor [JDHL]

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 50 / DECRETO 2041 DE 2014 - ARTICULO 1

**CONSEJO DE ESTADO**

**SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN PRIMERA**

**Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO (E)**

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de febrero de dos mil diecisiete (2017)

**Radicación número: 25000-23-24-000-2010-00486-01(AP)**

**Actor: JULIA AMPARO RUIZ QUIROGA**

**Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA Y MUNICIPIO DE BITUIMA - CUNDINAMARCA**

Decide la Sala la impugnación interpuesta por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR en contra de la Sentencia de 18 de julio de 2013, proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca, mediante la cual concedió el amparo de los derechos colectivos al ambiente y 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.

**I. ANTECEDENTES**

## **1.1. Hechos y omisiones en que se fundamenta la demanda.**

Según lo expuesto por la parte actora en la demanda, su reclamación se apoya en los siguientes hechos:

**1.1.1.** Que mediante Sentencia del 19 de diciembre de 2006, proferida por el Juzgado 1 Civil del Circuito de Facatativá le fue adjudicado, por prescripción extraordinaria adquisitiva de dominio, el pleno derecho real del inmueble rural denominado “Finca Casa Blanca” situada en la vereda “Palo Blanco” del Municipio de Bituima – Cundinamarca a José Daniel Hernández Ladino.

**1.1.2.** Que dicha sentencia incumplió lo dispuesto por el artículo 44 de la Ley 160 de 1994 por cuanto el predio rural adjudicado no podía ser catalogado como Unidad Agrícola Familiar por no tener la extensión (tiene 3000 m<sup>2</sup>) de terreno necesaria para esos efectos, en consecuencia debía tener prohibida la explotación agrícola.

**1.1.3.** Que en dicho terreno existen “porquerizas” y un galpón destinado a la cría de pollos.

**1.1.4.** Que mediante la Resolución No. 154 del 23 de abril de 2009 el municipio de Bituima – Oficina de Planeación, a su juicio, incurriendo en una violación de la Ley 160 de 1994, concedió Licencia para la construcción de una granja porcina en el predio de José Daniel Hernández Ladino y éste además de construirla, construyó un galpón para la cría de pollos.

**1.1.5.** Que Hernández Ladino está causando daño contingente, pues los olores y contaminación provenientes de los animales afectan los derechos de sus vecinos y se les impide respirar “aire limpio” y desmejora el paisaje toda vez que para evitar, supuestamente, los olores, cercó su terreno con “costal” generando contaminación visual.

**1.1.6.** Que lo anterior impide el uso normal de su parcela ya que el galpón se encuentra ubicado a menos de 50 metros de su propiedad y tiene alrededor de 300 pollos sin manejo de salubridad.

## **1.2. Las pretensiones de la demanda.**

Solicita la parte demandante que se acceda a las siguientes pretensiones:

*PRIMERA. Que se declare que la CAR y el MUNICIPIO DE BITUIMA CUNDINAMARCA, representadas por su apoderado general o por quien haga sus veces, responsables por permitir y no tomar las medidas atinentes para evitar que se causen perjuicios.*

*SEGUNDA: Que se ordene al señor JOSE DANIEL HERNANDEZ LADINO cese, en forma inmediata y definitiva, en las actividades que*

*realiza con relación a la explotación porcina y de aves, en las instalaciones situadas en su predio ya que es un sector residencial rural, cuya reducida extensión no se encuentra habilitada para dicha actividad ya que los olores y contaminación se encuentra desmejorando nuestro ambiente, al igual que el uso de nuestros predios.*

*TERCERA: Que la CAR y el MUNICIPIO DE BITUIMA CUNDINAMARCA, representados por sus apoderados o representantes legales o quien haga sus veces, demandados acaten inmediatamente la orden que su despacho les imparta y, según lo dispone el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 se ordene un incentivo de 150 salarios mínimos mensuales, en desarrollo de lo que, para el efecto, determine la sentencia que se profiera en el proceso.*

*CUARTO: Que la CAR y el MUNICIPIO DE BITUIMA CUNDINAMARCA representados por sus apoderados o representantes legales o quien haga sus veces sean condenados en costas.*

## **II. ACTUACIÓN PROCESAL**

Mediante auto del 22 de marzo de 2011 el Tribunal Administrativo de Cundinamarca admitió la acción popular instaurada por Julia Amparo Ruiz Quiroga contra la CAR y el municipio de Bituima y ordenó notificar personalmente al Director de la CAR y al Alcalde Municipal de Bituima del auto admisorio, al Ministerio Público y al Defensor del Pueblo y a José Daniel Hernández Ladino.

## **III.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA**

**3.1.- CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR** como argumentos de defensa esgrimió los siguientes:

Que no es responsable por acción ni por omisión de la amenaza o vulneración de los derechos invocados, que no debe responder por los hechos esgrimidos por la parte actora toda vez que adelantó un procedimiento de carácter sancionatorio con el fin de salvaguardar el cumplimiento de la normatividad ambiental.

Que en ejercicio de su competencia y funciones adelantó un proceso sancionatorio contenido en el Expediente No. 26376, posteriormente expidió la Resolución NO. 204 del 21 de octubre de 2005 mediante la cual se inició contra Hernández Ladino procedimiento administrativo y se formularon cargos por infracción del artículo 35 del Decreto Ley 2811 de 1974, el artículo 84 del Decreto 1594 de 1984 y el literal b) del numeral 1 del artículo 3 del Decreto 1449 de 1977, de igual manera se impuso medida preventiva de suspensión inmediata de los vertimientos derivados del desarrollo de la actividad porcícola y del sistema de tratamiento consistente en pozo séptico hasta que se implementara un sistema que garantizara la no afectación de los recursos naturales.

Que mediante Resolución 1353 de 2008 se resolvió el trámite sancionatorio, se levantaron las medidas preventivas impuestas al iniciar el trámite sancionatorio y se exoneró a Hernández Ladino por las infracción de alterar y afectar la cobertura boscosa, sin embargo frente a la violación de los artículos 35 del Decreto Ley 2811 de 1974, el artículo 84 del Decreto 1594 de 1984 se le impuso la sanción de cierre temporal de la actividad porcícola hasta tanto se excluyeran de la margen protectora de la quebrada la Cucata los medios para ejercer dicha actividad.

Que se encontraba en curso un nuevo proceso de carácter sancionatorio ambiental en virtud de la alta concentración en la quebrada y finalmente que el señor Hernández Ladino había cumplido la sanción impuesta.

**3.2.- El municipio de Bituima** como argumentos de defensa esgrimió los siguientes:

Que si bien la Oficina de Planeación de Bituima otorgó licencia de construcción siguiendo los lineamientos legales, se refería a una construcción “liviana”; pero no era una licencia de cría, levante y engorde de cerdos y pollos, ya que dicha autorización podría depender de otra clase de autorización.

Que realizó seguimiento a las actividades adelantadas por Hernández Ladino y que las actividades por él realizadas con posterioridad al otorgamiento de la licencia no son responsabilidad del municipio.

**3.3.- José Daniel Hernández Ladino** como argumentos de defensa esgrimió los siguientes:

Que la situación que ha generado el presente conflicto corresponde a una situación jurídicamente protegida, ya que las actividades desarrolladas en el inmueble de su propiedad se hicieron en virtud de una licencia ambiental expedida por la autoridad competente para crear una porqueriza, cumpliendo las normas establecidas, los planes adecuados y necesarios para controlar los efectos generados por dicha actividad.

Que las instalaciones que sirven para desarrollar la actividad, cuentan con aislamiento de quebradas, encontrándose distanciadas a más de 32 metros, evitando así poner en peligro la vida, la salud u otro derecho de los habitantes.

#### **IV.- AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

El 4 de septiembre de 2013, día señalado para llevar a cabo la audiencia especial de pacto de cumplimiento de que trata el artículo 27 de la ley 472 de 1998, se declaró fallida por la falta de propuesta de pacto.

#### **V.- LA PROVIDENCIA APELADA**

V.I. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, en sentencia del 18 de julio de 2013<sup>1</sup>, accedió a las pretensiones de la demanda en el siguiente sentido:

*“PRIMERO: AMPÁRASE los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, por lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.*

*SEGUNDO: DECLARÁSE responsable al señor José Daniel Hernández Ladino y al Municipio de Bituima Cundinamarca de la afectación de los derechos colectivos protegidos, por las razones mencionadas en la motivación de esta sentencia.*

*TERCERO: ORDÉNASE al señor José Daniel Hernández Ladino que dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de esta providencia, A) implemente un plan de manejo ambiental para desarrollar la actividad porcícola dentro de su predio, b) ejecute las obras y acciones tendientes a controlar o mitigar los factores de deterioro ambiental que están ocasionando a los recursos naturales renovables para que la actividad porcícola dentro del predio de su propiedad sea más eficiente, equilibrado, limpia y menos nociva, c) retire definitivamente del margen protector de la Quebrada las porquerizas, el pozo séptico y los sistemas de tratamiento, d) realice una correcta disposición de los residuos sólidos y líquidos previo tratamiento de los mismos, disminuyendo de este modo la carga contaminante existe. Todo lo anterior conforme al plan de manejo que presente a la Corporación Autónoma Regional CAR y que sea aprobado por esta autoridad ambiental.*

*CUARTO: ORDÉNASE a la Alcaldía de Bituma – Cundinamarca 1) cumplir sus funciones en materia de protección del medio ambiente y de los recursos naturales haciendo seguimiento y control de la problemática existente, determinando en un plazo no superior a 3 meses las medidas necesarias para la recuperación de afluente hídrico afectado, 2) cumplir de manera oportuna sus funciones de policía dentro del ámbito de su jurisdicción, haciendo cumplir las sanciones que sean impuestas por la CAR a los infractores de las normas ambientales vigentes, con miras a proteger el agua como fuente de vida y elemento indispensable para la subsistencia humana.*

*QUINTO: ÍNSTASE a la Corporación Autónoma Regional CAR para que continúe haciendo permanentemente seguimiento ambiental y sanitario de la actividad desarrollada, adelante las investigaciones a que haya lugar e imponga las sanciones pertinentes al infractor en caso de verificar el incumplimiento de las normas ambientales vigentes y conforme al plan de manejo ambiental que debe presentar el señor José Daniel Hernández Ladino, determinando su aprobación o las medidas de mejorarlo.*

*SEXTO: CONFÓRMASE el Comité de Verificación de que trata el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, el cual estará integrado por la Magistrada Ponente, un Delegado del Ministerio Público, los representantes de la Corporación Autónoma Ambiental – CAR – y del Municipio de Bituima – Cundinamarca y la actora popular, comité que hará seguimiento a las órdenes impartidas tendientes a recuperar y mitigar los impactos generados a los recursos naturales renovables, en la vereda Palo Blanco bajo del Municipio de Bituima – Cundinamarca.*

---

<sup>1</sup> Folios 549-598.

*SEPTIMO: NIÉGASE el incentivo económico y las costas procesales solicitadas por la actora popular, por lo expuesto en la parte motiva.*

*OCTAVO: Envíese copia de esta providencia al Registro Público de Acciones Populares y de Grupo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, para lo de su competencia.”*

## **V.II. Fundamentos del fallo impugnado.**

Que resultó probada dentro del proceso una grave afectación al medio ambiente, en cuanto a los residuos líquidos derivados de la actividad porcícola, toda vez que están siendo escurridos o vertidos sin ser tratados, afectando los recursos renovables, principalmente la quebrada “La Cucata”, al contener diferentes sustancias contaminantes en altas concentraciones, que impiden a los vecinos de los predios circundantes el aprovechamiento y uso del mismo, debiéndose tomar las medidas preventivas y correctivas del caso.

Que Hernández Ladino en desarrollo de su actividad agropecuaria, autorizada por el POT Municipal para hacer tal destinación del suelo y en cumplimiento de algunas de las recomendaciones dadas por la autoridad ambiental competente, cercó el predio con fibra plástica para disminuir los olores ofensivos, implementó un sistema de tratamiento de los residuos derivados de la explotación pecuaria, suspendió el riego de frutales con aguas provenientes de dicho sistema, construyó un lecho de secado retirado de la ronda protectora de la quebrada Cucata el cual cuenta con manejo técnico, advirtiéndose que con tales actuaciones trató de mitigar, en parte, la afectación de los recursos naturales renovables en dicha zona.

Que sin embargo la afectación persiste, teniendo en cuenta que presenta una alta carga contaminante según los estudios de laboratorio realizados mediante muestreos en diferentes zonas, por lo que de no realizar las obras de remoción de la carga contaminante de los residuos y disponer su vertimiento sin previo tratamiento puede incrementar el riesgo del daño al recurso hídrico, de modo que el señor Hernández Ladino es responsable del daño generado.

En cuanto a las actuaciones de las autoridades responsables de la protección al medio ambiente consideró que:

Que en materia ambiental las competencias son concurrentes pero no exclusivas entre los diferentes niveles territoriales y la respectiva Corporación Autónoma Regional.

Que el Decreto 2811 de 1974 (Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente) consagra los poderes policivos que pueden utilizar los funcionarios competentes en colaboración de la Fuerza Pública para obtener la protección de los recursos naturales renovables.

Que la Ley 1333 de 2009 en sus artículos 1 y 2, que subrogaron el artículo 83 de la Ley 99 de 1993, precisó que además de las autoridades ambientales los entes territoriales están investidos de facultades sancionatorias ambientales a prevención.

Que tanto los entes territoriales, dentro de su ámbito de jurisdicción, como las Corporaciones Autónomas Regionales, son autoridades que tienen claras competencias legales y constitucionales para la protección del medio ambiente, debiendo velar por la protección de los recursos naturales, garantizando su desarrollo sostenible, el uso y el disfrute para las generaciones futuras debiendo tomar las medidas para la prevención o mitigación de los daños que puedan llegar a generar por la actividad de los particulares que los menoscaben.

Que la CAR adelantó acciones pertinentes para investigar, prevenir, controlar y sancionar al presunto infractor de la normatividad ambiental por las actividades porcícola y avícola, ejecutadas en el predio de propiedad del señor José Daniel Hernández Ladino. Por ello se ratifica la ostensible vulneración de los recursos naturales renovables por la indebida disposición de residuos sólidos y líquidos que se presenta en dicho predio.

Que lo anterior significa un actuar diligente de la CAR, situación contraria a la del municipio, pues no consta en el expediente que se haya cumplido con sus obligaciones de protección al medio ambiente.

## **VI.- EL RECURSO DE APELACIÓN**

Contra la sentencia proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca se interpusieron los siguientes recursos de apelación:

**6.1.-** La **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR** impugnó la providencia de primera instancia<sup>2</sup> respecto de la orden de aprobar o no el plan de manejo ambiental, que debería presentar José Daniel Hernández Ladino, para ejercer la actividad porcícola dentro de su predio, con fundamento en las siguientes razones:

Que la actividad porcícola no es una actividad sometida a algún licenciamiento y por tanto no está sujeta a la presentación de un Plan de Manejo Ambiental.

Que la licencia ambiental según el artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y de su decreto reglamentario 2820 de 2010 artículos 8 y 9, son específicas las actividades que requieren de licencia ambiental, dentro de las cuales no está la porcícola.

Que el inciso 2 del artículo 7 del Decreto 2820 de 2010 establece que las autoridades ambientales no podrán establecer o imponer planes de manejo ambiental para proyectos diferentes a los establecidos en el mismo decreto como resultado de la aplicación del régimen de transición, el cual está ligado a las actividades sujetas a licencia ambiental, dentro de las cuales no está la actividad porcícola.

Que el plan de manejo no es el instrumento apropiado para hacer seguimiento a la actividad porcícola, sino que dicha actividad debe cumplir con unos requisitos ambientales y tramitar los permisos que corresponda para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales como la concesión de aguas, permiso de vertimientos y los demás que correspondan al uso o aprovechamiento de los recursos naturales.

**6.2.-** La parte actora, interpuso extemporáneamente el recurso de apelación<sup>3</sup>, razón por la cual fue rechazado por el Tribunal Contencioso Administrativo de Cundinamarca<sup>4</sup>.

---

<sup>2</sup> Folios 600-602.

<sup>3</sup> Folios 616.

<sup>4</sup> Folio 621.

## **VII.- ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**7.1.** La **CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE CUNDINAMARCA - CAR** reiteró los argumentos expuestos en el recurso de apelación.

**7.2.** Los demás sujetos procesales no presentaron alegatos de conclusión.

## **VIII. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO**

La Procuraduría Delegada para la Conciliación Administrativa no se pronunció sobre el recurso de apelación interpuesto.

## **IX.- CONSIDERACIONES**

### **9.1 Fundamentación de la Competencia.**

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 1395 de 2010 y 132 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

### **9.2 Presentación del caso.**

Con el ejercicio de la presente acción se busca la protección del derecho e intereses colectivos al goce de un ambiente sano, el cual se estima vulnerado, según el actor, por José Daniel Hernández Ladino, Municipio de Bituima – Cundinamarca y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, como quiera que son presuntamente responsables de omitir el correcto manejo de la actividad porcícola y avícola que ejerce Hernández Ladino en su propiedad, generando una grave afectación a la salud de los habitantes de la zona y al medio ambiente.

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca mediante fallo de 18 de julio de 2013 accedió a las pretensiones de la demanda, toda vez que encontró probada la afectación del derecho colectivo invocado, dado que si bien es cierto que se han adelantado procedimientos sancionatorios contra Hernández Ladino por parte de la CAR, no han sido eficaces para la protección del medio ambiente, toda vez que encontraron altas concentraciones de contaminación en la quebrada “La Cucata”.

Declaró que los responsables de la vulneración del derecho colectivo eran Hernández Ladino y el Municipio de Bituima – Cundinamarca por lo que ordenó, entre otras cosas, que se hiciera un plan de manejo ambiental para la actividad porcícola y posteriormente presentarlo a la CAR para que determinara su aprobación.

Inconforme únicamente con lo relativo a la elaboración del plan de manejo ambiental sujeto a su aprobación, la CAR interpuso recurso de apelación contra la Sentencia del 18 de julio de 2013 proferida por el Tribunal Contencioso Administrativo.

### **9.3. Problema jurídico.**

De acuerdo con los antecedentes expuestos y las consideraciones del recurrente, el problema jurídico que le corresponde estudiar a la Sala es el siguiente: ¿Resulta legítimo ordenar la presentación de un plan de manejo ambiental ante la CAR respecto de una actividad que no está sujeta a licencia en aras de amparar el derecho colectivo al medio ambiente sano? Si la respuesta es positiva, la orden del *a-quo* habría estado sujeta a la competencia de la CAR para tales efectos, de lo contrario, será procedente revocar la orden relativa a la elaboración de un plan de manejo ambiental para que sea aprobado por la CAR.

#### **9.4. Análisis del caso.**

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala examinará los siguientes puntos: (1) hará referencia a unos aspectos generales de la acción popular en el sistema jurídico nacional, (2) examinará el cargo consistente en la presunta falta de competencia para aprobar un plan de manejo ambiental sobre la actividad porcícola y avícola, finalmente, (3) resolverá el cargo concreto.

##### **9.4.1 Consideraciones preliminares.**

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares 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; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Se trata, entonces, según lo dispuesto por esta Ley, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico<sup>5</sup>. Su objeto, entonces, según ha sido afirmado por jurisprudencia de esta Corporación, “no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental”<sup>6</sup>.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son los siguientes: 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.

---

<sup>5</sup> Vid. artículos 2 y 9 de la Ley 472.

<sup>6</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

#### **9.4.2. La presunta falta de competencia de la CAR para aprobar un plan de manejo ambiental para las actividades avícola y porcícola.**

Alega la parte recurrente que no es competente para cumplir la orden consistente en aprobar o no, un plan de manejo ambiental. Esto, por estimar dicha autoridad que este instrumento se limita únicamente a los casos en los que se precisa de licencia ambiental, no siendo la porcicultura una de ellos.

La Licencia Ambiental está definida en la Ley 99 de 1993 de la siguiente manera:

*“Artículo 50º.- De la Licencia Ambiental. Se entiende por Licencia Ambiental la autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, sujeta al cumplimiento por el beneficiario de la licencia de los requisitos que la misma establezca en relación con la prevención, mitigación, corrección, compensación y manejo de los efectos ambientales de la obra o actividad autorizada.”*

La norma aplicable en el momento de interposición de la presente Acción Popular era el Decreto 2820 de 2010 “Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales”, en el artículo 21 establecía que dentro del estudio del impacto ambiental para la aprobación de una licencia ambiental debería incluir como mínimo, entre otros:

*“7. Plan de manejo ambiental del proyecto, expresado en términos de programa de manejo, cada uno de ellos diferenciado en proyectos y sus costos de implementación.”*

Lo anterior permite concluir que el plan de manejo es uno de los elementos que integran el estudio del impacto ambiental que debe presentar el particular, a la autoridad ambiental, al solicitar una licencia ambiental, dicho requisito se ha mantenido en la reglamentación vigente.

El Decreto 2820 de 2010 fue derogado por el Decreto 20141 de 2014 y en artículo 28 al regular lo relativo al contenido de la Licencia Ambiental establece en su numeral 6 lo siguiente:

*“6. Los requisitos, condiciones y obligaciones adicionales al plan de manejo ambiental presentado que debe cumplir el beneficiario de la licencia ambiental durante la construcción, operación, mantenimiento, desmantelamiento y abandono y/o terminación del proyecto, obra o actividad.” (Negritas y subrayas fuera de texto)*

El Decreto 2041 de 2014, “mediante el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales” en su artículo primero define el plan de manejo ambiental de la siguiente manera:

*“Plan de manejo ambiental: Es el conjunto detallado de medidas y actividades que, producto de una evaluación ambiental, están*

*orientadas a prevenir, mitigar, corregir o compensar los impactos y efectos ambientales debidamente identificados, que se causen por el desarrollo de un proyecto, obra o actividad. Incluye los planes de seguimiento, monitoreo, contingencia, y abandono según la naturaleza del proyecto, obra o actividad.”*

La competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, está regulada por el artículo 9 del Decreto 2041 de 2014 de la siguiente manera:

**“Artículo 9°. Competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.*

1. *En el sector minero.*

*La explotación minera de:*

a) **Carbón:** *Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientas mil (800.000) toneladas/año;*

b) **Materiales de construcción y arcillas o minerales industriales no metálicos:** *Cuando la producción proyectada de mineral sea menor a seiscientas mil (600.000) toneladas/año para arcillas o menor a doscientos cincuenta mil (250.000) metros cúbicos/año para otros materiales de construcción o para minerales industriales no metálicos;*

c) **Minerales metálicos, piedras preciosas y semipreciosas:** *Cuando la remoción total de material útil y estéril proyectada sea menor a dos millones (2.000.000) de toneladas/año;*

d) **Otros minerales y materiales:** *Cuando la explotación de mineral proyectada sea menor a un millón (1.000.000) toneladas/año.*

2. *Siderúrgicas, cementeras y plantas concreteras fijas cuya producción de concreto sea superior a diez mil (10.000) metros cúbicos/mes.*

3. *La construcción de presas, represas o embalses con capacidad igual o inferior a doscientos millones (200.000.000) de metros cúbicos de agua.*

4. *En el sector eléctrico:*

a) *La construcción y operación de centrales generadoras con una capacidad mayor o igual a diez (10) y menor de cien (100) MW, diferentes a las centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico;*

b) *El tendido de líneas del Sistema de Transmisión Regional conformado por el conjunto de líneas con sus módulos de conexión y/o subestaciones, que operan a tensiones entre cincuenta (50) KV y menores de doscientos veinte (220) KV;*

c) *La construcción y operación de centrales generadoras de energía a partir del recurso hídrico con una capacidad menor a cien (100) MW; exceptuando las pequeñas hidroeléctricas destinadas a operar en*

*Zonas No Interconectadas (ZNI) y cuya capacidad sea igual o menor a diez (10) MW;*

*d) Los proyectos de exploración y uso de fuentes de energía virtualmente contaminantes con capacidad instalada de igual o mayor a diez (10) MW y menor de cien (100) MW.*

*5. En el sector marítimo y portuario:*

*a) La construcción, ampliación y operación de puertos marítimos que no sean de gran calado;*

*b) Los dragados de profundización de los canales de acceso a los puertos que no sean considerados como de gran calado;*

*c) La ejecución de obras privadas relacionadas con la construcción de obras duras (rompeolas, espolones, construcción de diques) y de regeneración de dunas y playas.*

*6. La construcción y operación de aeropuertos del nivel nacional y de nuevas pistas en los mismos.*

*7. Proyectos en la red vial secundaria y terciaria:*

*a) La construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma;*

*b) La construcción de segundas calzadas; salvo lo dispuesto en el parágrafo 2° del artículo 1° del Decreto 769 de 2014;*

*c) La construcción de túneles con sus accesos.*

*8. Ejecución de obras de carácter privado en la red fluvial nacional:*

*a) La construcción y operación de puertos;*

*b) Rectificación de cauces, cierre de brazos, meandros y madre viejas;*

*c) La construcción de espolones;*

*d) Desviación de cauces en la red fluvial;*

*e) Los dragados de profundización en canales y en áreas de deltas.*

*9. La construcción de vías férreas de carácter regional y/o variantes de estas tanto públicas como privadas.*

*10. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento, recuperación y/o disposición final de residuos o desechos peligrosos, y la construcción y operación de rellenos de seguridad para residuos hospitalarios en los casos en que la normatividad sobre la materia lo permita.*

*11. La construcción y operación de instalaciones cuyo objeto sea el almacenamiento, tratamiento, aprovechamiento (recuperación/reciclado) y/o disposición final de Residuos de Aparatos Eléctricos y Electrónicos (RAEE) y de residuos de pilas y/o acumuladores.*

*Las actividades de reparación y reacondicionamiento de aparatos eléctricos y electrónicos usados no requieren de licencia ambiental.*

*12. La construcción y operación de plantas cuyo objeto sea el aprovechamiento y valorización de residuos sólidos orgánicos biodegradables mayores o iguales a veinte mil (20.000) toneladas/año.*

*13. La construcción y operación de rellenos sanitarios; no obstante la operación únicamente podrá ser adelantada por las personas señaladas en el artículo 15 de la Ley 142 de 1994.*

*14. La construcción y operación de sistemas de tratamiento de aguas residuales que sirvan a poblaciones iguales o superiores a doscientos mil (200.000) habitantes.*

*15. La industria manufacturera para la fabricación de:*

*a) Sustancias químicas básicas de origen mineral;*

*b) Alcoholes;*

*c) Ácidos inorgánicos y sus compuestos oxigenados.*

*16. Los proyectos cuyo objeto sea el almacenamiento de sustancias peligrosas, con excepción de los hidrocarburos.*

*17. La construcción y operación de distritos de riego y/o drenaje para áreas mayores o iguales a cinco mil (5.000) hectáreas e inferiores o iguales a veinte mil (20.000) hectáreas.*

*18. Los proyectos que requieran trasvase de una cuenca a otra cuando al menos una de las dos presente un valor igual o inferior a dos (2) metros cúbicos/segundo, durante los períodos de mínimo caudal.*

*19. La caza comercial y el establecimiento de zocriaderos con fines comerciales.*

*20. Los proyectos, obras o actividades que afecten las áreas del Sistema de Parques Regionales Naturales por realizarse al interior de estas, en el marco de las actividades allí permitidas.*

*21. Los proyectos, obras o actividades de construcción de infraestructura o agroindustria que se pretendan realizar en las áreas protegidas públicas regionales de que trata el Decreto 2372 de 2010 distintas a las áreas de Parques Regionales Naturales, siempre y cuando su ejecución sea compatible con los usos definidos para la categoría de manejo respectiva.*

De lo anterior se concluye que según la reglamentación actual **el plan de manejo ambiental es un instrumento exigido cuando se pretende obtener una licencia ambiental** y observando que efectivamente las actividades avícola y porcícola no están relacionadas en el artículo previamente transcrito, se procederá a resolver el caso concreto.

#### **9.5. Resolución del asunto.**

Teniendo en cuenta que efectivamente, como lo alegó el recurrente, la CAR no puede expedir licencia ambiental para la actividad avícola y porcícola, la Sala

procederá a modificar las órdenes dadas por el a-quo con el fin de seguir salvaguardando el medio ambiente, pero sin obligar a lo hoy jurídicamente imposible a la CAR, toda vez que como quedó demostrado no puede aprobar o desaprobar un plan de manejo para una licencia ambiental que no existe. Desconocer esa situación sería desnaturalizar la configuración legal actual del plan de manejo ambiental y forzar a la autoridad ambiental a actuar por fuera de sus competencias legales.

Ahora bien, debe ponerse de presente que dentro de las funciones reconocidas por el artículo 31 de la Ley 99 de 1993 se encuentran las siguientes:

*“Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*Promover y desarrollar la participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales renovables;*

*Asesorar a las entidades territoriales en la formulación de planes de educación ambiental formal y ejecutar programas de educación ambiental no formal, conforme a las directrices de la política nacional;*

*Fijar en el área de su jurisdicción, los límites permisibles de emisión, descarga, transporte o depósito de sustancias, productos, compuestos o cualquier otra materia que puedan afectar el medio ambiente o los recursos naturales renovables y prohibir, restringir o regular la fabricación, distribución, uso, disposición o vertimiento de sustancias causantes de degradación ambiental. Estos límites restricciones y regulaciones en ningún caso podrán ser menos estrictos que los definidos por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;*

*Recaudar, conforme a la ley, las contribuciones, tasas, derechos, tarifas y multas por concepto del uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables, fijar su monto en el territorio de su jurisdicción con base en las tarifas mínimas establecidas por el Ministerio del Medio Ambiente;*

*Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados;*

*Ordenar y establecer las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas ubicadas dentro del área de su jurisdicción, conforme a las disposiciones superiores y a las políticas nacionales.”*

Por lo anterior y no obstante se modificará la orden del *A-quo* contenida en el literal a) del numeral tercero y todo el numeral quinto, se exhortará a la CAR, en aras de no afectar la garantía de la *no reformatio in pejus*, que promueva y desarrolle un plan de participación comunitaria en actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales renovables.

Que asesore al municipio de Bituima – Cundinamarca en la formulación de planes de educación ambiental y en como ejecutar programas de educación ambiental no formal de conformidad con las directrices de la política para que no se repitan hechos como los que dieron lugar al presente proceso.

Que ejerza de manera fehaciente y como se lo ordena la Ley, la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de explotación animal que se están llevando a cabo en el municipio de Bituima y especial seguimiento al inmueble del señor José Daniel Hernández Ladino.

Que en caso que haya impuesto multas o sanciones, al señor José Daniel Hernández Ladino, empezar los trámites necesarios para recaudarlas de conformidad con lo que legalmente corresponda.

Que imponga, al señor José Daniel Hernández Ladino, las multas a las que haya lugar por concepto del uso y aprovechamiento indebido de los recursos naturales renovables.

Que imponga y ejecute, al señor José Daniel Hernández Ladino, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.

En lo referente a la orden final en el numeral tercero de la parte resolutive de la providencia apelada “*Todo lo anterior conforme al plan de manejo que presente a la Corporación Autónoma Regional – CAR – y que sea aprobado por esta autoridad ambiental*”, será revocado por las razones previamente aducida, la Sala confirmará en lo demás la sentencia apelada.

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

## **F A L L A**

**PRIMERO: MODIFICAR** el numeral **TERCERO literal b)** de la parte resolutive de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

- a) IMPLEMENTE** las actividades necesarias para desarrollar las actividades avícola y porcícola dentro de su predio con sujeción a las normas ambientales, las regulaciones pertinentes y especialmente con lo relativo al manejo de recursos naturales renovables

**SEGUNDO: MODIFICAR** el numeral **QUINTO** de la parte resolutive de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

- QUINTO: EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional – CAR –**  
**a) que promueva y desarrolle un plan de participación comunitaria en**

*actividades y programas de protección ambiental, desarrollo sostenible y el manejo adecuado de los recursos naturales renovables. b) Que asesore al municipio de Bituima – Cundinamarca en la formulación de planes de educación ambiental y en como ejecutar programas de educación ambiental no formal de conformidad con las directrices de la política para que no se repitan hechos como los que dieron lugar al presente proceso. c) Que ejerza de manera fehaciente y como se lo ordena la Ley, la evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de explotación animal que se están llevando a cabo en el municipio de Bituima y especial seguimiento al inmueble del señor José Daniel Hernández Ladino. d) Que en caso que haya impuesto multas o sanciones, al señor José Daniel Hernández Ladino, empiece los trámites necesarios para recaudarlas de conformidad con lo que legalmente corresponda. f) Que imponga, al señor José Daniel Hernández Ladino, las multas a las que haya lugar por concepto del uso y aprovechamiento indebido de los recursos naturales renovables. g) Que imponga y ejecute, al señor José Daniel Hernández Ladino, sin perjuicio de las competencias atribuidas por la Ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la Ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados.*

**TERCERO: CONFIRMAR** en lo demás la sentencia apelada.

**CUARTO:** Sin costas en segunda instancia.

**QUINTO: REMITIR** copia auténtica de ésta decisión a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.**

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

**ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**  
Consejero de Estado  
Presidente

**MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ**  
Consejera de Estado

**CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO**  
Consejero de Estado ( E )