

**LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA – Acción popular / ACCION POPULAR – Legitimación en la causa por activa / LEGITIMACION EN LA CAUSA POR ACTIVA EN ACCION POPULAR – El actor no debe residir en el lugar de los hechos**

Previo a resolver sobre la presunta vulneración de los derechos colectivos, considera la Sala pertinente resolver sobre la legitimación por activa en las acciones populares. El Tribunal Administrativo de Nariño adujo como una de las razones para negar las pretensiones de la demanda, que la actora debe residir en el lugar donde ocurrieron los hechos y tener un conocimiento directo del problema que se somete a estudio. Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha precisado el asunto de la siguiente forma: “El hecho de que el actor no resida en el lugar de los hechos de la demanda no ha sido erigido por la ley en motivo de falta de legitimación para ejercer la acción popular. No acertó entonces el apoderado del Municipio al afirmar que no se encuentra legitimado el actor para ejercer la acción popular por no residir en el Municipio de Nechí”. De acuerdo con lo precisado anteriormente, considera la Sala que no asistió razón al Tribunal de primera instancia al denegar las pretensiones de la demanda al considerar probada la falta de legitimación por activa.

**FUENTE FORMAL:** LEY 472 DE 1998 – ARTICULO 12

**NOTA DE RELATORIA:** Consejo de Estado, Sección Primera, sentencias de 22 de enero de 2009, Rad. 2005-03006(AP), MP. María Claudia Rojas Lasso y de 12 de marzo de 2009, Rad. 2005-03482(AC), MP. María Claudia Rojas Lasso

**MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Concepto. Alcance / MORALIDAD ADMINISTRATIVA – Debe probarse distorsión maliciosa, o ánimo torticero o malicioso de los funcionarios de la administración**

La actora menciona como derechos colectivos vulnerados el equilibrio ecológico, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, pero dentro de sus argumentos solo hizo mención al derecho colectivo del equilibrio ecológico. No obstante lo anterior, recuerda la Sala que sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente: “La moralidad administrativa entendida como principio orientador del funcionamiento de la organización estatal y, la moralidad como principio orientador de la actividad administrativa implica el comportamiento del funcionario o particular que ejerce la función, de conformidad con una serie de parámetros o condiciones determinadas de virtud, honestidad, pulcritud, buena fe, y responsabilidad, que parten de la base del respeto por lo público y por la primacía del interés general. El derecho a la moralidad administrativa constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales logros obtenidos a partir de la configuración política del Estado Social de Derecho. En efecto, significa el derecho - deber que tienen todas las personas que hacen parte de la comunidad de respetar y exigir el respeto por que lo público sea orientado de manera idónea, eficiente y transparente, sin que existan ánimos o intereses subjetivos en el manejo de las funciones estatales, sino que, por el contrario, la ejecución de las actividades y tareas públicas se haga atendiendo al interés general, con plena honestidad y pulcritud. En ese contexto, la moralidad como derecho colectivo supone la posibilidad de que cualquier persona pueda acudir ante la jurisdicción para hacer cesar el peligro o restituir las cosas al estado anterior. En ese contexto, debe puntualizarse que no todo comportamiento injusto o ilegal puede tacharse de inmoral, por cuanto, este último concepto supone, específicamente, una distorsión maliciosa en el comportamiento del funcionario o del particular que cumple funciones públicas; ánimo subjetivo torticero y malicioso

que implica el desconocimiento de los postulados constitucionales y legales que informan el recto y adecuado ejercicio de las funciones estatales. Atendiendo las anteriores precisiones, en el caso sub examine no puede entenderse como amenazado o conculcado el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque, la actora, no logró acreditar que los hechos se produjeron como consecuencia de una distorsión maliciosa, o del ánimo torticero o malicioso de los funcionarios de la administración municipal de San Francisco y de CORPOAMAZONÍA, producto de la inobservancia de la normativa constitucional y legal que informa la materia, elemento necesario para considerar conculcado el referido derecho colectivo.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 21 de febrero de 2007, 2001-00509(AP), MP. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

### **PATRIMONIO PUBLICO – Concepto. Alcance. Afectación / AFECTACION AL PATRIMONIO PUBLICO – Implica la vulneración a la moralidad administrativa**

Ahora bien, sobre el derecho colectivo a la protección del patrimonio público, también ha manifestado la Corporación que: “Se ha entendido que el concepto de patrimonio público cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo. La defensa del patrimonio público, conlleva a que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial. Por ello, se concluye que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa. De acuerdo con el alcance que la jurisprudencia le ha dado al derecho colectivo al patrimonio público, cuya vulneración ha vinculado a la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos, no se encuentra en este caso que las conductas omisivas (...) hayan vulnerado o amenacen vulnerar el patrimonio público, como quiera que no se evidencia la existencia de detrimento al patrimonio estatal, ni la amenaza de que pueda presentarse tal detrimento. El concepto de patrimonio público es un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado, y que comprende en ellos los de todas sus entidades, a nivel central, o descentralizado territorialmente o por servicios. Habrá detrimento de ese patrimonio, cuando se produzca su mengua en él como consecuencia de una actividad no autorizada en la norma, pero no se presenta el detrimento, cuando una entidad estatal deja de hacer a otra de la misma naturaleza, una transferencia de sus recursos en los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, porque en ese caso, no habrá habido mengua en el patrimonio estatal.” La actora tampoco allega pruebas o menciona siquiera si existen razones para considerar que las actuaciones adelantadas por las demandadas atentan contra el patrimonio público, como tampoco lo hace sobre el derecho a la moralidad administrativa, razón por la cual no puede entenderse como vulnerado el derecho colectivo.

**NOTA DE RELATORIA:** Sobre el derecho colectivo al patrimonio público, Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 4 de noviembre de 2004, Rad. AP-2305.

### **AMBIENTE SANO – Competencia para la vigilancia y control / RECURSOS NATURALES RENOVABLES – Competencia para la vigilancia y control**

A nivel local es al municipio a quien le corresponde, en materia ambiental, ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales

renovables de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 65 de la ley 99 de 1993 que establece el deber de colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables. El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen, entre otras, las siguientes funciones: “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”.

**FUENTE FORMAL:** LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 65 / LEY 99 DE 1993 – ARTICULO 31

**APROVECHAMIENTOS FORESTALES – Vigilancia y control / EQUILIBRIO ECOLOGICO – Vulneración por tala de bosques. Vulneración por erosión / MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO – Vulneración del equilibrio ecológico por tala de bosques sin autorización / CORPOAMAZONIA - Funciones / TALA DE BOSQUES – Autorización. Plan de manejo forestal /**

En cuanto a las funciones de control y vigilancia atribuidas a CORPOAMAZONÍA, el Decreto 1791 de 1996, que regula los aprovechamientos forestales, dispone: “Artículo 86º.- Las Corporaciones realizarán de manera coordinada, con las autoridades de Policía y las Fuerzas Armadas programas de control y vigilancia para la defensa y protección de los recursos naturales renovables y ejercerán con las entidades territoriales, con las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y con las autoridades de policía, control sobre la movilización, procesamiento y comercialización de los productos forestales y de la flora silvestre”. De las normas transcritas, infiere la Sala que corresponde al Municipio de San Francisco y a CORPOAMAZONÍA, proteger el derecho colectivo al equilibrio ecológico de la comunidad, ante la inminencia de su amenaza por los aprovechamientos forestales efectuados en su jurisdicción. En el caso bajo estudio, está demostrado que el Municipio de San Francisco y CORPOAMAZONÍA han ejecutado acciones dirigidas a resolver la problemática ambiental y social derivada de la tala de bosques. No obstante lo anterior, dichas gestiones han sido insuficientes, por cuanto está probado que en el sector La Piscicultura-El Pepino y el tramo de la vía Murallas-San Francisco, se continúan presentando las talas de los bosques, como lo reconocieron la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y los funcionarios del INVIAS. Según el informe de INVIAS señalado en el capítulo de pruebas, lo anterior ha causado alta erosión en el sector, al punto de generarse derrumbares en la zona afectada, pues a raíz de la incipiente vegetación, que se traduce en taludes de material rocoso, aluvial y arenoso, se ha presentado pérdida de cobertura vegetal, creando un peligro latente de deslizamientos que ponen en riesgo a las personas que transitan por el sector y el equilibrio ecológico de los bosques talados. Aunado a lo anterior, recuerda la Sala que con relación al desarrollo de los aprovechamientos forestales, dicha actividad está sujeta a disposiciones normativas que buscan propender por la sostenibilidad del recurso que se explota, en este caso, los bosques ubicados en jurisdicción de las entidades demandadas. Visto lo anterior, y con apoyo en el informe ya citado de INVIAS, es innegable la amenaza del derecho colectivo al equilibrio ecológico, pues la tala de los bosques realizada por los habitantes del sector, es llevada a cabo sin que exista acto administrativo previo que la autorice, lo que permite concluir a la Sala que tampoco se han efectuado los planes Ambientales que permitan estudiar la sostenibilidad del aprovechamiento, así como garantizar el control por parte del Municipio y de las Corporación Autónoma Regional de que

dicha actividad no perjudique el equilibrio ecológico de la zona. Es precisamente la autorización la que facilita que el aprovechamiento de los bosques sea racional, sostenible y bajo supuestos que permitan el control de dicha actividad, en este caso, del Municipio de San Francisco y de Corpoamazonía. Como bien lo dice la norma, aún tratándose de predios ubicados en propiedad privada, quien esté interesado en llevar a cabo un aprovechamiento forestal deberá tramitar la respectiva autorización, no sin antes presentar un plan de manejo forestal ante la Corporación Autónoma correspondiente. Ahora bien, para la Sala es indiscutible que las demandadas han ejecutado diferentes proyectos encaminados a desarrollar actividades productivas alternas de las que los afectados con la decisión de CORPOAMAZONÍA de suspender todo tipo de tala, deriven su sustento económico. Sin embargo, dichas medidas no logran solucionar la problemática ambiental y social que aún persiste. Así las cosas, ante la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, autorizando el aprovechamiento racional de los recursos naturales, es imperioso que los leñadores tramiten la legalización de su actividad, pues de ésta manera se podrá ejercer mayor control y vigilancia por parte de las autoridades competentes, en aras a conservar la sostenibilidad del recurso explotado.

**FUENTE FORMAL:** DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 86 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 1 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 8 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 9 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 10 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 28 / DECRETO 1791 DE 1996 – ARTICULO 31

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCION PRIMERA**

**Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO.**

Bogotá, D.C., veintidós (22) de abril de dos mil diez (2010).

**Radicación número: 52001-23-31-000-2004-01625-01(AP)**

**Actor: JENNY ALEXANDRA GUERRA VILLAREAL**

**Demandado: MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO Y OTRO**

Procede la Sala a decidir el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la actora, contra la sentencia proferida el 10 de marzo de 2006, por el Tribunal Administrativo de Nariño, que negó las pretensiones de la demanda.

## **I – ANTECEDENTES**

### **I.1. LA DEMANDA.**

**JENNY ALEXANDRA GUERRA VILLAREAL**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda ante el **TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE NARIÑO** contra la **ALCALDIA DEL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO (PUTUMAYO) Y CORPOAMAZONIA**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al equilibrio ecológico, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, consagrados en los literales b), c) y e) del artículo 4° de la referida ley, que estima vulnerados.

## **I.2. LOS HECHOS.**

1°. Los Municipios de San Francisco y Mocoa, localizados en el Departamento del Putumayo, están unidos por una vía destapada que atraviesa ríos y bosques ubicados, la mayoría de ellos, en predios baldíos.

2°. En la vía que une los dos Municipios, hay un punto común entre ellos denominado las “Murallas” hasta la entrada del Municipio de San Francisco que se destaca por la espesa vegetación.

3°. Los leñadores están talando indiscriminadamente los bosques aledaños a la carretera y los de las montañas vecinas a plena luz del día, arrumando la madera cortada en la carretera para luego ser transportada hasta el Municipio de San Francisco.

4°. La madera extraída es utilizada en hornos que procesan cal, ubicados en la entrada del Municipio de San Francisco.

5°. Desde la carretera, se aprecian amplias franjas de terreno que en medio de la espesa montaña y arboleda, permiten observar la deforestación producida por la tala de los leñadores.

6°. Cuando los leñadores no pueden talar la arboleda adyacente a la carretera, tienden cuerdas hasta las montañas ubicadas frente a la vía y a través del sistema de taravitas para llevar la madera cortada hasta la vía.

7°. La actividad no es clandestina, se realiza a luz del día en proporciones dramáticas, sin que nadie hasta el momento haya tomado las medidas necesarias para impedir y reparar los daños sufridos al ecosistema.

8. La Gobernación del Putumayo, la Alcaldía de San Francisco y la Corporación Autónoma del Putumayo CORPOAMAZONÍA, han omitido el cumplimiento de sus funciones, y han hecho que se produzca una afección grave e inminente a los derechos colectivos del medio ambiente y la moralidad administrativa, estando de por medio recursos naturales que son constitucionalmente propiedad de la Nación.

## **.2. PRETENSIONES:**

“1. Declarar que el Departamento del Putumayo, la Alcaldía de San Francisco y la Corporación Autónoma Regional de la Amazonía CORPOAMAZONIA, son responsables de la lesión de los derechos colectivos a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y el aprovechamiento racional de los recursos naturales y moralidad administrativa, por los hechos antes narrados.

2. En consecuencia, ordenar al señor Gobernador del departamento del Putumayo, al Señor Alcalde del Municipio de San Francisco y al Señor Director de la Corporación Autónoma de la Amazonía CORPOAMAZONIA, tomar las medidas necesarias para impedir que se sigan talando los árboles de las montañas que rodean la carretera de Mocoa, sector “MURALLAS”, conduce hasta el municipio de San Francisco.

3. Ordenar al señor Gobernador del Departamento del Putumayo, al señor Alcalde del Municipio de San Francisco y al director de la Corporación Autónoma del Putumayo, CORPOAMAZONIA, tomar las medidas necesarias para recuperar los tramos que han sido talados y en fin, para restablecer el equilibrio ambiental afectado.

4. De conformidad con el artículo 34, inciso tercero, disponer todas las medidas adicionales con el fin de restaurar el área afectada.

5. De conformidad con el artículo 40 de la ley 472 de 1,998, previa valoración económica de los daños causados, ordenar a favor del demandante y a cargo de las entidades demandadas, el pago del 15 % del valor que recuperen las entidades públicas en razón de la acción

popular, medido en términos del mejoramiento de los recursos naturales.

6. Las que el H. Magistrado determine, para adoptar las medidas conducentes a fin de adecuar las peticiones anteriores a la acción que corresponda, de conformidad con el artículo 5 de la ley 472 de 1998.

7. Disponer a favor del suscrito y en contra de las entidades demandadas, el pago del incentivo de conformidad con el artículo 39 de la ley 472 de 1998 y de acuerdo a las gestiones que se realicen dentro del proceso.

## **II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA.**

**II.1. LA GOBERNACIÓN DEL DEPARTAMENTO DEL PUTUMAYO**, a través de apoderado, contestó la demanda oponiéndose a cada una de sus pretensiones y proponiendo la excepción de inexistencia de la deforestación.

Afirma que es deber del Estado, por conducto de los Municipios y de las Corporaciones Autónomas Regionales, conservar y preservar el equilibrio natural del medio ambiente.

Propone la excepción de inexistencia de la deforestación, por cuanto, si bien es cierto, que existen pequeñas talas de bosque, éstas son realizadas por los propietarios en sus fincas con el fin de sembrar pastos para el mantenimiento de sus semovientes bovinos, pues de dicha actividad derivan su sustento económico.

Manifiesta que es al Municipio a quien corresponde ejercer la vigilancia sobre la tala inadecuada de bosques, por lo que la responsabilidad recae sobre el ente municipal y CORPOAMAZONÍA.

**II.2. EL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO**, a través de apoderado, contestó la demanda, oponiéndose a las pretensiones y proponiendo las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y pasiva.

Manifestó que ha realizado diferentes acciones y gestiones para apoyar a los pequeños agricultores que utilizan madera cultivada en propiedad privada y ha desarrollado programas para que los habitantes de la región busquen otro medio de subsistencia.

Explicó que ha desarrollado estudios, programas y proyectos en conjunto con CORPOAMAZONÍA relacionados con zonificación, ordenación forestal a 56.000 hectáreas, control y vigilancia de la explotación del recurso forestal proveniente de Río Blanco y de otras zonas.

Afirmó que la administración Municipal de San Francisco ha realizado gestiones que han arrojado como resultado varios proyectos encaminados a evitar la tala de bosques en propiedad privada.

Resaltó que está pendiente de ser avalado y cofinanciado por la Nación un proyecto para que todos los hornos existentes en la Región ya no utilicen leña sino carbón de piedra.

También informó que ha sido aprobado un proyecto cuyo fin es disminuir de manera considerable la actividad de tala en propiedad privada, y que consiste en la asignación de cupos de familias guardabosques, resultando beneficiados un alto número de potenciales taladores de bosques. En consecuencia, la Administración Municipal ha invertido los recursos económicos establecidos en la Ley 99 de 1993.

Explicó que ha destinado el 1% del presupuesto para adquirir áreas degradadas sobre las que CORPOAMAZONÍA ha invertido recursos implementando programas de reforestación y recuperación.

Propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por activa argumentando que, la demandante no ha acreditado su interés para accionar, pues no pertenece a la comunidad presuntamente afectada. En igual sentido, propone la excepción de falta de legitimación por pasiva, al considerar que ha realizado todas las

acciones y gestiones encaminadas a evitar la tala de bosques en la región y por tanto, no se le puede citar como parte.

**II.3. LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO**, actuando como coadyuvante a través de su representante legal, manifiesta que las entidades demandadas no han adelantado las gestiones necesarias para evitar la tala indiscriminada de bosques, atentando contra los recursos naturales.

**II.4. CORPOAMAZONÍA**, se opuso a todas las pretensiones relacionadas con ella y propuso como excepciones, la falta de legitimación por activa además de la inexistencia de la pretensión.

Afirmó que ha agotado todas las medidas dispuestas por la Ley 99 de 1993 para poner fin al aprovechamiento forestal ilegal, y prueba de ello son las acciones represivas, educativas y de concertación, además de las propuestas para el desarrollo económico de las familias que derivaban su sustento de dicha actividad.

Manifestó que la madera utilizada en los hornos “caleros” cuenta con las respectivas autorizaciones, y que la Policía Nacional y CORPOAMAZONÍA no han realizado incautaciones de madera sin salvoconducto de movilización, lo que significa que existe una autorización previa que ha permitido adelantar el aprovechamiento forestal.

Expuso que por la regeneración natural se han logrado recuperar las zonas donde antes se había realizado el aprovechamiento de madera de forma ilegal.

Puso de presente que con la participación de la comunidad directamente afectada y de otras entidades se pudo suspender la explotación de bosques.

Manifestó que aunado a lo anterior también se formuló, con participación de la ciudadanía, un proyecto de “CANJE ECOLÓGICO PARA LA REDUCCIÓN DE TALA DE BOSQUES Y MITIGACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL MEDIANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ALFARERA Y DE CAL EN EL

MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO”, cuya ejecución sería por intermedio del Convenio CPS 013/023 celebrado entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello SECAB-COOINDUCAL.

Formuló la excepción de falta de legitimación por activa por cuanto la acción popular fue presentada contra CORPOAMAZONIA, por la presunta omisión de realizar tareas funcionales, preventivas y sancionatorias a las actividades de aprovechamiento forestal ilegal de años anteriores.

De igual forma propuso la excepción de inexistencia de la pretensión porque la actora pretende que CORPOAMAZONÍA realice actividades preventivas y/o sancionatorias que ya realizó.

### **III.– LA AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO**

Se declaró fallida por falta de acuerdo en las formulas de protección de los derechos colectivos presuntamente vulnerados.

### **IV. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN**

**LA ACTORA**, hizo un recuento del acervo probatorio y expresó que en el informe presentado por INVIAS sobre el estado de la vía en el sector “Murallas”, consta que CORPOAMAZONÍA ya había sido requerida para dar solución al problema, pero dicha entidad no dio respuesta alguna.

Expuso que desde 1991 se han entregado recursos a familias del sector “La Cabaña”, sin que hasta el momento se haya detenido la explotación indiscriminada de los bosques, como tampoco han tenido un verdadero impacto los convenios y proyectos desarrollados en la zona afectada por la tala indiscriminada de bosques.

Consideró que el informe de INVIAS es de suma importancia, pues la entidad tiene pleno conocimiento del problema, debido a que por los reiterados derrumbes que se presentan, la entidad ha tenido que hacer constante presencia en la zona, además de que por el peso de los troncos que se dejan al lado de la vía, la banca ha ido cediendo.

Finalmente, afirma que a pesar de los esfuerzos del Municipio de San Francisco y CORPOAMAZONÍA, aún sigue presentándose la tala indiscriminada de bosques en el sector comprendido entre Murallas y San Francisco, además no hay certeza sobre la efectividad de los proyectos o gestiones que han venido adelantando las instituciones desde el año 2001, como tampoco es seguro que puedan convertirse en realidad según lo visto en los documentos donde constan los compromisos.

**La Defensoría del Pueblo** cita el informe de INVIAS y los testimonios para sostener que en el Municipio de San Francisco de Putumayo hay tala de bosques, al tener los habitantes como medio de manutención la explotación del bosque para ser vendido su producto como combustible para el funcionamiento de los hornos productores de cal y ladrillo y que a pesar de que se han tomado algunas medidas estas no se han hecho efectivas.

**El Municipio de San Francisco de Putumayo** explica que con los convenios y proyectos adelantados se evidencia que la Administración Municipal ha desarrollado una serie de gestiones y acciones tendientes a mitigar la tala de bosques en la región y que ésta ha disminuido en un 60%; asimismo, ha venido adelantando procesos de concientización, tecnificación y desarrollo del Municipio, para buscar nuevas actividades productivas que reemplacen la tradicional labor de los leñadores.

**El Ministerio Público** considera que la Ley que regula la acción popular no derogó el principio procesal de legitimación en la causa y quien pretenda agenciar un derecho así sea de carácter colectivo, debe acreditar su interés para accionar, supuesto que a su juicio, no se cumple en el caso bajo estudio, pues la demandante no acreditó que reside en el lugar donde supuestamente se configura la amenaza al derecho colectivo y por tal motivo, la acción popular incoada adolece de falta de legitimación en la causa por activa.

Informa que ha asistido a varias reuniones en el Municipio de San Francisco en las que han estado presentes, además de la comunidad afectada, el Alcalde Municipal y funcionarios de la Gobernación del Departamento del Putumayo y CORPOAMAZONÍA.

Considera que de las pruebas documentales y testimoniales puede inferirse que el Municipio de San Francisco y CORPOAMAZONÍA han desarrollado convenios con familias que se dedican a la extracción de madera y han iniciado acciones tendientes a reforestar ciertas zonas, así como la suscripción de actas de compromiso para la suspensión gradual de la explotación de leña y que, aunque no se han cumplido plenamente (100%), si han permitido acordar con más de 40 personas la legalización de sus actividades ante CORPOAMAZONÍA.

Concluye que las reuniones sostenidas entre la entidad y los leñadores han permitido que el aprovechamiento único ya no implique arrasar y talar indiscriminadamente todos los árboles del área “de trabajo”, sino que se han venido dando aprovechamientos forestales persistentes en áreas de viabilidad ambiental avalados por CORPOAMAZONÍA.

Por otro lado, informa que los leñadores reconocen que han incumplido el compromiso de no realizar la tala de los bosques y que incluso, algunos de ellos han solicitado permisos para el aprovechamiento forestal, mientras que a otros se les ha ordenado suspender las actividades de tala y se les han iniciado procesos administrativos sancionatorios y decomisos del material.

Desde el 2003, CORPOAMAZONÍA ha requerido la suspensión de actividades de tala en las áreas de Murallas y el Silencio, además de advertir sobre el alto riesgo que implica transitar por la vía y la posibilidad de que se produzcan deslizamientos.

#### **IV.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA**

Mediante sentencia de 10 de marzo de 2006, el Tribunal Administrativo de Nariño negó las pretensiones de la demanda y declaró probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por activa y falta de fundamentos de hecho de la demanda.

Desestimó la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa, toda vez que considera se trata de un derecho aún no definido, y la norma referente a él es una norma en blanco; además en el caso particular se discute el manejo de

recursos naturales por particulares que puede afectar el ecosistema y por lo tanto se centra en el análisis del derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Declaró probada la excepción de falta de legitimación por activa al considerar que el actor popular debe residir en el lugar donde ocurren los hechos y tener conocimiento directo del problema que se somete a estudio.

Consideró que la actora persigue un beneficio patrimonial además del incentivo, que no es procedente, al solicitar que previa valoración de los daños causados, se ordene a favor del demandante y a cargo de las demandadas el pago del 15% del valor que recuperen las entidades públicas.

Señaló que los atentados a la ecología no son, ni fueron producidos por una acción del Estado Colombiano y por tal razón, no puede exigírsele responsabilidad por los daños ocasionados dentro del territorio y menos si no se ha determinado con certeza quien es el autor del mismo, además dicha responsabilidad no puede derivarse del hecho que sea el Estado, a través de sus agentes, quien deba proteger el medio ambiente.

En cuanto a la responsabilidad de CORPOAMAZONÍA, consideró que dicha entidad quedaba relevada de responsabilidad porque acreditó con documentos que su actuación no fue negligente.

Por otro lado, estimó que la documentación que se acompañó a la demanda no fue suficiente para demostrar la grave vulneración o amenaza del derecho colectivo invocado, asimismo los testimonios del ex - Alcalde del Municipio de San Francisco y de algunos funcionarios de CORPOAMAZONÍA permiten concluir que no hubo omisión de los deberes que legalmente le corresponden a las entidades demandadas.

## **V.- FUNDAMENTOS DE LAS IMPUGNACIÓN**

**LA ACTORA** apela la sentencia de primera instancia, reiterando los argumentos de la demanda y refiriéndose a la legitimación en la causa por activa, a las acciones particulares y a la falta de valoración del oficio enviado por INVIAS y a la valoración de los testimonios allegados al proceso.

Alega que no es necesario estar legitimado por activa cuando se trata de proteger los derechos e intereses colectivos, porque ello desnaturaliza la esencia de los Derechos Colectivos o de Tercera Generación y que no sería posible que los habitantes de la zona donde se está presentando la tala indiscriminada, sean quienes interpongan la acción popular, pues ellos se lucran con ésta actividad. Agrega que a pesar de no residir en la zona tiene que transitar constantemente por la vía San Francisco - Mocoa, razón por la cual considera, está legitimada para demandar.

Expone que el a-quo, al afirmar que los atentados a la ecología no son, o no fueron producto de una acción del Estado Colombiano, está desconociendo la obligación de CORPOAMAZONÍA y el Municipio de San Francisco de velar porque los particulares no lleven a cabo actos que atenten contra los derechos e intereses colectivos.

De las pruebas allegadas al proceso sólo fueron tenidos en cuenta algunos de los testimonios que, no obstante presentan contradicciones, de los cuales se observa que la tala de bosque no ha desaparecido y que las autoridades encargadas de velar por el cumplimiento de los convenios celebrados con las familias y habitantes del sector no han cumplido la función de terminar con la tala y sancionar a quienes se dedican a esa actividad, así como tampoco se ha valorado el informe rendido por INVIAS.

## **VI.- INFORME DEL MINISTERIO PÚBLICO**

Con relación a la excepción de falta de legitimación en la causa por activa declarada probada en la sentencia de primera instancia, hace referencia a jurisprudencia del Consejo de Estado a partir de la cual afirma que la ciudadana se encuentra legitimada en la causa para interponer la acción popular.

En cuanto a la acción de particulares como argumento para negar la procedencia de las pretensiones, considera que hay una vulneración directa que no puede endilgársele a ninguna de las entidades demandadas, pero que éstas no pueden excusar su responsabilidad alegando que son los leñadores los únicos culpables de la vulneración de derechos colectivos.

Concluye diciendo que las entidades demandadas han cumplido a cabalidad con su obligación legal de proteger el medio ambiente y de garantizar el derecho de los ciudadanos a su disfrute, puesto que han implementado medidas para mitigar los riesgos de la tala indiscriminada de bosques en la región, empero los particulares aún realizan indeterminados aprovechamientos forestales ilegales, y en los eventos en que se ha logrado identificar a las personas responsables, la administración Municipal ha iniciado los correspondientes procesos administrativos sancionatorios.

## **VII.- CONSIDERACIONES DE LA SALA**

### **VII.1. PROBLEMAS JURÍDICOS A RESOLVER**

De conformidad con los hechos de la demanda y sus pretensiones, los descargos de la parte demandada, los fundamentos de la sentencia y los argumentos de la apelación, corresponde a la Sala:

- Determinar si existen pruebas suficientes para afirmar la vulneración de los derechos colectivos a la moralidad administrativa y a la defensa del patrimonio público.
  
- Establecer si los aprovechamientos forestales adelantados en la zona afectada, se adecúan a la normativa ambiental vigente. En caso de que no se ajusten a dichas normas, si ello constituye una vulneración o amenaza a los derechos colectivos en cuestión.
  
- Precisar si el Municipio de San Francisco-Departamento de Putumayo y la Corporación Autónoma Regional de la Amazonía –CORPOAMAZONÍA-, han asumido una actitud negligente frente a la tala llevada a cabo en el sector denominado “las Murallas”, y en consecuencia si son responsables de la supuesta vulneración o amenaza a los derechos colectivos que buscan ampararse.

### **VII.2. PRUEBAS**

En el expediente reposan como pruebas las siguientes:

- A) Convenio interadministrativo N° 037 de 2001 celebrado entre CORPOAMAZONÍA y el Municipio de San Francisco, que tiene por objeto aunar

recursos humanos, técnicos y financieros para adelantar acciones que minimicen el uso y presión sobre los recursos naturales de la cuenca de Río Blanco, mediante la implementación de sistemas integrales productivos como alternativa de sustitución de la masa forestal del bosque de la cuenca (Fol. 113).

B) Convenio de Cooperación N° 009 de 2001, celebrado entre CORPOAMAZONÍA, la Universidad de Nariño y el Municipio de San Francisco (Putumayo) con el objetivo de adelantar acciones de restauración ecológica y reforestación (Fol. 120).

C) Contrato de prestación de servicios N° 013/023, suscrito entre la Secretaría Ejecutiva del Convenio Andrés Bello-SECAB, la Cooperación de Industriales de Cal y Ladrillo-Coinducal, CORPOAMAZONÍA y el Municipio de San Francisco para ejecutar el proyecto denominado “CANJE ECOLÓGICO PARA LA REDUCCIÓN DE TALA DE BOSQUES Y MITIGACIÓN DEL IMPACTO AMBIENTAL MEDIANTE LA INDUSTRIALIZACIÓN DE LA ACTIVIDAD ALFARERA Y DE CAL EN EL MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO” (Fol. 124).

D) Convenio Interinstitucional de Cooperación de 18 de julio de 2005 entre el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, Fondo e Inversión para la Paz-FIP y el Municipio de San Francisco con el propósito de llevar a cabo las acciones e iniciativas que apoyen y/o complementen el desarrollo del programa de Familias Guardabosques (Fol. 132).

E) Oficio DRP-745 de 15 de diciembre de 2004, dirigido a los Delegados de los leñadores del Municipio de San Francisco, en el que se advierte sobre la tala irracional del recurso forestal sin el permiso de CORPOAMAZONÍA. Igualmente, se prohíbe la deforestación con fines comerciales en el sector de Las Murallas, Río Blanco, Los Monos, Buenos Aires, Mina de Mármol, El Silencio y La Cabaña; también se menciona la necesidad de tramitar la solicitud de aprovechamiento forestal para la elaboración de Planes de Manejo. (Anexo).

F) “RESUMEN DE LA GESTIÓN AMBIENTAL EN LA SUBCUENCA DEL RÍO BLANCO LIDERADO POR CORPOAMAZONÍA CON LA PARTICIPACIÓN DE ALGUNAS ENTIDADES, GREMIO DE LEÑADORES Y PRODUCTORES DE CAL Y LADRILLO A 30 DE MAYO DE 2005” que da cuenta de la formulación, ejecución

y seguimiento de los proyectos relacionados con la protección de bosques del Municipio de San Francisco (Anexo).

G) Informe de 10 de enero de 2006 del Instituto Nacional de Vías –INVIAS-, en el que da cuenta del mal estado de la vía que de Mocoa, sector Murallas, conduce a San Francisco, manifestando que hasta ese momento se presenta una tala indiscriminada del bosque por parte de leñadores del sector de “La Cabaña”, afectando la vía en tal magnitud que ha sido considerada como de alta peligrosidad. Agrega que, en varias oportunidades le ha solicitado a CORPOAMAZONÍA que proceda a sancionar a las personas que realizan esta actividad, pues debido a ello se producen deslizamientos y taponamientos de obras que hacen más difícil el transporte por la vía. (Fol. 296 a 297).

H) Cinco fotografías aportadas por INVIAS en las que se evidencia en el tramo de la vía comprendido entre la piscicultura y el pepino, una erosión en el talud superior causado por el corte de madera (Fol. 300 a 302).

I) Testimonio rendido por el señor Luis Roberto Ortiz Bravo, ex Alcalde del Municipio de San Francisco, quien afirma que con la ejecución de los proyectos se ha mitigado la explotación de las zonas denominadas Murallas, Río Blanco, la Cabaña y la Liberia (Fol. 270 a 272).

J) Testimonio rendido por el señor Braulio Leonel Ceballos Ruiz Director Regional de CORPOAMAZONÍA en el que manifiesta que el convenio N° 037 de 2001 se ejecuto en un 100% y que CORPOAMAZONÍA ha participado activamente en otros programas alusivos a la situación de la deforestación (Fol. 291 y 292).

K) Testimonio rendido por el señor Luis Ignacio Muñoz director general de CORPOAMAZONÍA, quien se refiere a los convenios adelantados con el Municipio de San Francisco (Folio 293 y 294)

L) Testimonio rendido por el señor Camilo Augusto Olaya Díaz, funcionario de CORPOAMAZONÍA quien manifiesta que hay una destrucción del bosque natural que se ha venido compensando en forma natural y que se han adelantado acciones para resolver la problemática ambiental y social (Fol.314 y 315).

### **VII.3. CASO CONCRETO**

### VII.3.1. LA LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA POR ACTIVA

Previo a resolver sobre la presunta vulneración de los derecho colectivos, considera la Sala pertinente resolver sobre la legitimación por activa en las acciones populares.

El Tribunal Administrativo de Nariño adujo como una de las razones para negar las pretensiones de la demanda, que la actora debe residir en el lugar donde ocurrieron los hechos y tener un conocimiento directo del problema que se somete a estudio.

Resalta la Sala que la Ley 472 de 1998, dispone quienes están legitimados para interponer la acción popular:

El artículo 12 de la ley 472 de 1998 establece:

«Artículo 12. Titulares de las acciones. Podrán ejercitar las acciones populares:

1. Toda persona natural o jurídica.
2. Las organizaciones No Gubernamentales, las Organizaciones Populares, Cívicas o de índole similar.
3. Las entidades públicas que cumplan funciones de control, intervención o vigilancia, siempre que la amenaza o vulneración a los derechos e intereses colectivos no se haya originado en su acción u omisión.
4. El Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Distritales y municipales, en lo relacionado con su competencia.
5. Los alcaldes y demás servidores públicos que por razón de sus funciones deban promover la protección y defensa de estos derechos e intereses.»

Al respecto, la Sección Primera del Consejo de Estado, ha precisado el asunto de la siguiente forma:

“El hecho de que el actor no resida en el lugar de los hechos de la demanda no ha sido erigido por la ley en motivo de falta de legitimación para ejercer la acción popular. No acertó entonces el apoderado del Municipio al afirmar

que no se encuentra legitimado el actor para ejercer la acción popular por no residir en el Municipio de Nechí.<sup>1</sup>

De acuerdo con lo precisado anteriormente, considera la Sala que no asistió razón al Tribunal de primera instancia al denegar las pretensiones de la demanda al considerar probada la falta de legitimación por activa.

### **VII.3.2. LA INEXISTENCIA DE VULNERACIÓN DE LOS DERECHOS COLECTIVOS A LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y LA DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO.**

La actora menciona como derechos colectivos vulnerados el equilibrio ecológico, la moralidad administrativa y la defensa del patrimonio público, pero dentro de sus argumentos solo hizo mención al derecho colectivo del equilibrio ecológico.

No obstante lo anterior, recuerda la Sala que sobre el derecho colectivo a la moralidad administrativa, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha precisado lo siguiente:

“La moralidad administrativa entendida como principio orientador del funcionamiento de la organización estatal y, la moralidad como principio orientador de la actividad administrativa implica el comportamiento del funcionario o particular que ejerce la función, de conformidad con una serie de parámetros o condiciones determinadas de virtud, honestidad, pulcritud, buena fe, y responsabilidad, que parten de la base del respeto por lo público y por la primacía del interés general. El derecho a la moralidad administrativa constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales logros obtenidos a partir de la configuración política del Estado Social de Derecho. En efecto, significa el derecho - deber que tienen todas las personas que hacen parte de la comunidad de respetar y exigir el respeto por que lo público sea orientado de manera idónea, eficiente y transparente, sin que existan ánimos o intereses subjetivos en el manejo de las funciones estatales, sino que, por el contrario, la ejecución de las actividades y tareas públicas se haga atendiendo al interés general, con plena honestidad y pulcritud. En ese contexto, la moralidad como derecho colectivo supone la posibilidad de que cualquier persona pueda acudir ante la jurisdicción para hacer cesar el peligro o restituir las cosas al estado anterior. En ese contexto, **debe puntualizarse que no todo comportamiento injusto o ilegal puede tacharse de inmoral, por cuanto, este último concepto supone, específicamente, una distorsión maliciosa en el comportamiento**

---

<sup>1</sup> Sentencia 22 de enero de 2009; expediente 05001-23-31-000-2005-03006-01, MP María Claudia Rojas Lasso y Sentencia 12 de marzo de 2009; expediente 05001-23-31-000-2005-03482-01; MP María Claudia Rojas Lasso.

**del funcionario o del particular que cumple funciones públicas; ánimo subjetivo torticero y malicioso que implica el desconocimiento de los postulados constitucionales y legales que informan el recto y adecuado ejercicio de las funciones estatales<sup>2</sup>.**

Atendiendo las anteriores precisiones, en el caso sub examine no puede entenderse como amenazado o conculcado el derecho colectivo a la moralidad administrativa porque, la actora, no logró acreditar que los hechos se produjeron como consecuencia de una distorsión maliciosa, o del ánimo torticero o malicioso de los funcionarios de la administración municipal de San Francisco y de CORPOAMAZONÍA, producto de la inobservancia de la normativa constitucional y legal que informa la materia, elemento necesario para considerar conculcado el referido derecho colectivo.

Ahora bien, sobre el derecho colectivo a la protección del patrimonio público, también ha manifestado la Corporación que:

“Se ha entendido que el concepto de patrimonio público cobija la totalidad de bienes, derechos y obligaciones, que son propiedad del Estado y que se emplean para el cumplimiento de sus atribuciones de conformidad con el ordenamiento normativo<sup>3</sup>. La defensa del patrimonio público, conlleva a que los recursos del Estado sean administrados de manera eficiente, oportuna y responsable, de acuerdo con las normas presupuestales, evitando con ello el detrimento patrimonial<sup>4</sup>. Por ello, se concluye que la afectación de patrimonio público implica de suyo la vulneración al derecho colectivo de la moralidad administrativa.

De acuerdo con el alcance que la jurisprudencia le ha dado al derecho colectivo al patrimonio público, cuya vulneración ha vinculado a la falta de honestidad y pulcritud en las actuaciones administrativas en el manejo de recursos públicos, no se encuentra en este caso que las conductas omisivas (...) hayan vulnerado o amenacen vulnerar el patrimonio público, como quiera que no se evidencia la existencia de detrimento al patrimonio estatal, ni la amenaza de que pueda presentarse tal detrimento.

---

<sup>2</sup> Sentencia del 21 de febrero de 2007; AP-25000-23-27-000-2001-00509-01; M.P. Alier Eduardo Hernández Enríquez.

<sup>3</sup> Sentencia de la Sección Cuarta del 31 de mayo de 2002, exp. 25000-23-24-000-1999-9001-01.

<sup>4</sup> Así mismo la Sala indicó en sentencia del 31 de mayo del 2002, exp. AP-300 que “la regulación legal de la defensa del patrimonio público tiene una finalidad garantista que asegura la protección normativa de los intereses colectivos, en consecuencia toda actividad pública está sometida a dicho control, la cual, si afecta el patrimonio público u otros derechos colectivos, podrá ser objeto de análisis judicial por medio de la acción popular”.

El concepto de patrimonio público es un concepto genérico que involucra todos los bienes del Estado, y que comprende en ellos los de todas sus entidades, a nivel central, o descentralizado territorialmente o por servicios. Habrá detrimento de ese patrimonio, cuando se produzca su mengua en él como consecuencia de una actividad no autorizada en la norma, pero no se presenta el detrimento, cuando una entidad estatal deja de hacer a otra de la misma naturaleza, una transferencia de sus recursos en los términos dispuestos en el ordenamiento jurídico, porque en ese caso, no habrá habido mengua en el patrimonio estatal.”<sup>5</sup>

La actora tampoco allega pruebas o menciona siquiera si existen razones para considerar que las actuaciones adelantadas por las demandadas atentan contra el patrimonio público, como tampoco lo hace sobre el derecho a la moralidad administrativa, razón por la cual no puede entenderse como vulnerado el derecho colectivo.

### **VII.3.3. DERECHO COLECTIVO AL EQUILIBRIO ECOLÓGICO**

Para resolver sobre la presunta vulneración del derecho colectivo al equilibrio ecológico, estima la Sala necesario precisar las obligaciones de los municipios y las Corporaciones Autónomas Regionales, en aras de determinar si los aprovechamientos forestales adelantados en la zona afectada, se adecuan a la normativa ambiental vigente y si su omisión constituyen una vulneración al citado derecho colectivo.

### **DE LAS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD DE LOS MUNICIPIOS.**

Por mandato de la Constitución Política, las autoridades públicas están instituidas para proteger a todas las personas, residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades (art. 2º). En ella se dispone igualmente que al Municipio como entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado le corresponde prestar los servicios públicos que determine la Ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las Leyes (art. 311).

---

<sup>5</sup> Sentencia de 4 de noviembre de 2004, Consejo de Estado, Sección Tercera. Rad. AP-2305.

A nivel local es al municipio a quien le corresponde, en materia ambiental, ejercer funciones de control y vigilancia del medio ambiente y de los recursos naturales renovables de acuerdo a lo dispuesto en el numeral 5° del artículo 65 de la ley 99 de 1993 que establece el deber de colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales en las tareas necesarias para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.

**“Artículo 65°.- Funciones de los Municipios, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. Corresponde en materia ambiental a los municipios,** y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:

- 1. Dictar, con sujeción a las disposiciones legales reglamentarias superiores, las normas necesarias para el control, la preservación y la defensa del patrimonio ecológico del municipio.**
2. Adoptar los planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables, que hayan sido discutidos y aprobados a nivel regional, conforme a las normas de planificación ambiental de que trata la presente Ley.
3. Participar en la elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo ambiental y de los recursos naturales renovables a nivel departamental.
- 4. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.**
- 5. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.**
6. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.
7. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.
8. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.
9. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y

con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas. “ (Negrilla y subrayado fuera de texto)

## **DE LAS OBLIGACIONES Y RESPONSABILIDAD DE LAS CORPORACIONES AUTÓNOMAS REGIONALES.**

El artículo 31 de la Ley 99 de 1993 dispone que las Corporaciones Autónomas Regionales tienen, entre otras, las siguientes funciones:

“2. 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;

5. Participar con los demás organismos y entes competentes en el ámbito de su jurisdicción, en los procesos de planificación y ordenamiento territorial a fin de que el factor ambiental sea tenido en cuenta en las decisiones que se adopten;

6. Celebrar contratos y convenios con las entidades territoriales, otras entidades públicas y privadas y con las entidades sin ánimo de lucro cuyo objeto sea la defensa y protección del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de ejecutar de mejor manera alguna o algunas de sus funciones, cuando no correspondan al ejercicio de funciones administrativas;

8. 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;

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva;

10. 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.

11. 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;

**17. 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;**

20. Ejecutar, administrar, operar y mantener en coordinación con las entidades territoriales, proyectos, programas de desarrollo sostenible y obras de infraestructura cuya realización sea necesaria para la defensa y protección o para la descontaminación o recuperación del medio ambiente y los recursos naturales renovables;

26. Asesorar a las entidades territoriales en la elaboración de proyectos en materia ambiental que deban desarrollarse con recursos provenientes del Fondo Nacional de Regalías o con otros de destinación semejante; (Negrilla y fuera de texto)

Igualmente, en cuanto a las funciones de control y vigilancia atribuidas a CORPOAMAZONÍA, el Decreto 1791 de 1996, que regula los aprovechamientos forestales, dispone:

**“Artículo 84º.-** De conformidad con la Ley 99 de 1993, corresponde a las Corporaciones, a las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y a las entidades territoriales, ejercer las funciones de control y vigilancia, así como impartir las órdenes necesarias para la defensa del ambiente en general y de la flora silvestre y los bosques en particular.

**Artículo 86º.-** Las Corporaciones realizarán de manera coordinada, con las autoridades de Policía y las Fuerzas Armadas programas de control y vigilancia para la defensa y protección de los recursos naturales renovables y ejercerán con las entidades territoriales, con las autoridades ambientales de los grandes centros urbanos y con las autoridades de policía, control sobre la movilización, procesamiento y comercialización de los productos forestales y de la flora silvestre.

De las normas transcritas, infiere la Sala que corresponde al Municipio de San Francisco y a CORPOAMAZONÍA, proteger el derecho colectivo al equilibrio

ecológico de la comunidad, ante la inminencia de su amenaza por los aprovechamientos forestales efectuados en su jurisdicción.

En el caso bajo estudio, está demostrado que el Municipio de San Francisco y CORPOAMAZONÍA han ejecutado acciones dirigidas a resolver la problemática ambiental y social derivada de la tala de bosques. No obstante lo anterior, dichas gestiones han sido insuficientes, por cuanto está probado que en el sector La Piscicultura-El Pepino y el tramo de la vía Murallas-San Francisco, se continúan presentando las talas de los bosques, como lo reconocieron la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y los funcionarios del INVIAS.

Según el informe de INVIAS señalado en el capítulo de pruebas, lo anterior ha causado alta erosión en el sector, al punto de generarse derrumbares en la zona afectada, pues a raíz de la incipiente vegetación, que se traduce en taludes de material rocoso, aluvial y arenoso, se ha presentado pérdida de cobertura vegetal, creando un peligro latente de deslizamientos que ponen en riesgo a las personas que transitan por el sector y el equilibrio ecológico de los bosques talados.

Aunado a lo anterior, recuerda la Sala que con relación al desarrollo de los aprovechamientos forestales, dicha actividad está sujeta a disposiciones normativas que buscan propender por la sostenibilidad del recurso que se explota, en este caso, los bosques ubicados en jurisdicción de las entidades demandadas.

En este orden de ideas y para efectos de mayor claridad sobre las labores que envuelve un aprovechamiento forestal, el Decreto 1791 de 1996 precisa:

**“Artículo 1º.-** Para efectos del presente Decreto se adoptan las siguientes definiciones:

(...)

**Tala.** Es el apeo o el acto de cortar árboles.

**Aprovechamiento.** Es el uso, por parte del hombre, de los recursos maderables y no maderables provenientes de la flora silvestre y de las plantaciones forestales.

**Aprovechamiento forestal.** Es la extracción de productos de un bosque y comprende desde la obtención hasta el momento de su transformación.

**Aprovechamiento sostenible.** Es el uso de los recursos maderables y no maderables del bosque que se efectúa manteniendo el rendimiento normal

del bosque mediante la aplicación de técnicas silvícolas que permiten la renovación y persistencia del recurso”

(...)

Cuando el aprovechamiento forestal pretenda adelantarse en predios de propiedad privada, como ocurre en el caso de estudio, además de requerir autorización por parte de la autoridad competente, deber realizarse respetando las disposiciones del precitado Decreto. El artículo 8° de dicho Decreto dispone:

**“Artículo 8°.-** Para adelantar aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de propiedad privada se requiere, por lo menos, que el interesado presente:

- a) Solicitud formal;
- b) Acreditar la calidad de propietario del predio, acompañando copia de la escritura pública y del certificado de libertad y tradición, este último con fecha de expedición no mayor a dos meses;
- c) Plan de manejo forestal.

**Artículo 9°.-** Los aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de propiedad privada se adquieren mediante autorización.

**Artículo 10°.-** Para los aprovechamientos forestales persistentes de bosque natural ubicados en terrenos de dominio público o privado, **el interesado deberá presentar en el plan de manejo forestal un inventario estadístico para todas las especies a partir de diez centímetros (10 cm) de diámetro a la altura del pecho (DAP), con una intensidad de muestreo de forma tal que el error no sea superior al quince por ciento (15%) con una probabilidad del noventa y cinco por ciento (95%).**

**Artículo 11°.-** Los titulares de aprovechamientos forestales persistentes de bosques naturales ubicados en terrenos de dominio público o privado garantizarán la presencia de individuos remanentes en las diferentes clases diamétricas del bosque objeto de aprovechamiento, con el propósito de contribuir a la sostenibilidad del recurso.

**Artículo 28°.-** Cuando se trate de aprovechamientos forestales persistentes o únicos, una vez recibido el plan de manejo forestal o el plan de aprovechamiento, respectivamente, las Corporaciones procederán a evaluar su contenido, efectuar las visitas de campo, emitir el concepto y expedir la resolución motivada.

**Artículo 31°.- Todos los aprovechamientos forestales de bosques naturales o de la flora silvestre deberán ser revisados por lo menos semestralmente por la Corporación competente.** Para la práctica de las visitas se utilizará la cartografía disponible y se empleará el Sistema de Posicionamiento Global (GPS). De la visita se elaborará un concepto técnico en el cual se dejará constancia de lo observado en el terreno y del

cumplimiento o no de las obligaciones establecidas en la providencia que otorgó el aprovechamiento forestal o de productos de la flora silvestre.

En caso de incumplimiento de las obligaciones, se iniciará el procedimiento sancionatorio correspondiente, mediante acto administrativo motivado.”

Visto lo anterior, y con apoyo en el informe ya citado de INVIAS, es innegable la amenaza del derecho colectivo al equilibrio ecológico, pues la tala de los bosques realizada por los habitantes del sector, es llevada a cabo sin que exista acto administrativo previo que la autorice, lo que permite concluir a la Sala que tampoco se han efectuado los planes Ambientales que permitan estudiar la sostenibilidad del aprovechamiento, así como garantizar el control por parte del Municipio y de las Corporación Autónoma Regional de que dicha actividad no perjudique el equilibrio ecológico de la zona.

Es precisamente la autorización la que facilita que el aprovechamiento de los bosques sea racional, sostenible y bajo supuestos que permitan el control de dicha actividad, en este caso, del Municipio de San Francisco y de Corpoamazonía.

Como bien lo dice la norma, aún tratándose de predios ubicados en propiedad privada, quien esté interesado en llevar a cabo un aprovechamiento forestal deberá tramitar la respectiva autorización, no sin antes presentar un plan de manejo forestal ante la Corporación Autónoma correspondiente.

Ahora bien, para la Sala es indiscutible que las demandadas han ejecutado diferentes proyectos encaminados a desarrollar actividades productivas alternas de las que los afectados con la decisión de CORPOAMAZONÍA de suspender todo tipo de tala, deriven su sustento económico. Sin embargo, dichas medidas no logran solucionar la problemática ambiental y social que aún persiste.

Así las cosas, ante la obligación del Estado de proteger el medio ambiente, autorizando el aprovechamiento racional de los recursos naturales, es imperioso que los leñadores tramiten la legalización de su actividad, pues de ésta manera se podrá ejercer mayor control y vigilancia por parte de las autoridades competentes, en aras a conservar la sostenibilidad del recurso explotado.

Con respecto al argumento del Tribunal de primera instancia, sobre la existencia de salvoconductos para el transporte y/o movilización de la madera, y que en consecuencia, éste implica la existencia previa de un acto administrativo que

autorice el aprovechamiento forestal, considera la Sala que dicha afirmación resulta contradictoria, pues según lo expresó el mismo Municipio, se efectuaron incautaciones de madera, por tratarse de aprovechamientos ilegales.

En cuanto a la pretensión de obtener un beneficio patrimonial del 15% relacionado con la prosperidad de la acción, el mismo se deniega, puesto que el legislador en el artículo 39 de la ley 472 de 1998 ya dispuso el mecanismo tendiente a recompensar al actor popular por su juiciosa gestión en la defensa de los derechos e intereses colectivos, que en el caso concreto se fija en 10 SMLMV.

Por lo expuesto se debe revocar la sentencia apelada, declarar al Municipio de San Francisco y a la Corporación Autónoma Regional de la Amazonía CORPOAMAZONÍA responsables de la amenaza al derecho colectivo a la existencia del equilibrio ecológico.

#### **F A L L A:**

**Primero: REVÓCASE** la sentencia apelada. **DECLÁRASE** que el Municipio de San Francisco (Putumayo) y la Corporación Autónoma Regional de Amazonía, vulneraron el derecho colectivo al equilibrio ecológico, prescrito en el literal c), del artículo 4 de la Ley 472 de 199,8 de conformidad con lo expuesto en la parte motiva de esta providencia.

**Segundo: ORDÉNASE** al MUNICIPIO DE SAN FRANCISCO y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA AMAZONÍA-CORPOAMAZONÍA que dentro de sus competencias legales inmediatamente a su notificación de esta sentencia, adopten las medidas necesarias, incluso presupuestales, para que un tiempo máximo de seis (6) meses se supere la erosión, la amenaza al equilibrio ecológico y el deslizamiento del terreno existente en el lugar de los hechos evitando con ello que también se obstaculice el tránsito por la vía “las Murallas-San Francisco”, para lo cual podrá pedir la asesoría del Instituto Nacional de Vías- INVIAS.

**Tercero: RECONÓCESE** al actor un incentivo económico equivalente a la suma de diez (10) salarios mínimos legales mensuales vigentes, que debe ser pagado por el Municipio de San Francisco y CORPOAMAZONÍA a razón de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes cada uno.

**Cuarto: CONFÓRMASE** el Comité de Vigilancia para la verificación del cumplimiento del fallo integrado por el a-quo, las partes, y el Personero Municipal de San Francisco (Putumayo), quienes en oportunidad deberán rendir al juzgador los informes pertinentes sobre su cometido.

**Quinto:** Envíese el expediente al Tribunal de origen.

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

Se deja constancia de que la anterior providencia fue discutida y aprobada por la Sala de la Sección Primera, en su sesión de 22 de abril de 2010.

**RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA    MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO**  
Presidente

**MARCO ANTONIO VELLILLA MORENO**