

REPÚBLICA DE COLOMBIA
RAMA JUDICIAL



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DEL VALLE DEL CAUCA

Santiago de Cali, treinta y uno (31) de agosto de dos mil veintitrés (2023)

MAGISTRADA PONENTE: PAOLA ANDREA GARTNER HENAO

MEDIO DE CONTROL:	REPARACIÓN DIRECTA
EXPEDIENTE:	76-147-33-33-001-2013-00659-01
DEMANDANTE:	CAMILA ANDREA GUTIERREZ VALDES Y OTROS angiecabrerahernandez@hotmail.com
DEMANDADOS:	NACION-MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO procesosjudiciales@minambiente.gov.co MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO notificacionjudicial@ansermanuevo-valle.gov.co CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DEL VALLE DEL CAUCA -CVC notificacionesjudiciales@cvc.gov.co DORALBA BLANDON VALENCIA Propietaria Establecimiento de comercio LADRILLERA ARCILLAS PANORAMA (Sin correo electrónico)
LLAMADO EN GARANTÍA:	LA PREVISORA S.A osbo5@hotmail.com
ASUNTO:	APELACIÓN DE SENTENCIA
TEMA:	FALLA EN LA PRESTACIÓN DEL SERVICIO POR OMISIÓN
DECISIÓN:	CONFIRMA SENTENCIA

Sentencia de Segunda Instancia nro. 204

1. Objeto de la decisión

Se procede a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante y la parte demandada en contra de la sentencia nro. 019 del 05 de marzo de 2021, proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago en la cual se accedió a las pretensiones de la demanda.

2. Antecedentes

Los señores Fabio Cardona Montoya y Francy Elena Ruiz Muñoz a través de apoderada judicial promovieron el medio de control de reparación directa, en contra de la Nación- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- C.V.C., el Municipio de Ansermanuevo – Valle del Cauca, y la señora Doralba Blandón Valencia en calidad de propietaria del establecimiento de comercio Ladrillera Arcillas Panorama, con el propósito de que se hagan las siguientes declaraciones y condenas:

2.1. Que se declare administrativamente responsable a las entidades demandadas y a la señora Doralba Blandón Valencia en calidad de propietaria del establecimiento de comercio Ladrillera Arcillas Panorama, por los perjuicios causados a los demandantes, con motivo de la falla del servicio al no dejar la extracción de material de construcción que ocasionó la destrucción de la vivienda y el terreno donde se encontraba ubicada, propiedad de los demandantes, los cuales tuvieron que desocuparla el 11 de agosto de 2012.

2.2. Que como consecuencia de lo anterior, se condene a las demandadas a pagar a favor de los demandantes las siguientes sumas de dinero, por concepto de perjuicios morales:

Demandante	Parentesco con la víctima	Perjuicio Solicitado
Francy Elena Ruiz Muñoz	Afectados directos	100 SMLMV
Héctor Fabio Cardona Montoya	Afectados directos	100 SMLMV
Cristian Andrés Cardona Ruiz	Hijo	100 SMLMV
Jhon Jairo Muñoz	Hijo	100 SMLMV
Diego Fernando Cardona Osorio	Hijo	100 SMLMV
Angie Melissa Cardona Miranda	Hija	100 SMLMV
Héctor Stiven Cardona Osorio	Hijo	100 SMLMV

2.3. Que se condene a las entidades demandadas a pagar a favor de los demandantes la suma equivalente a sesenta millones ochocientos mil pesos (60.800.00), por concepto de daño emergente y por lucro cesante la suma de tres millones trescientos mil pesos (\$ 3.300.000), todo lo anterior por concepto de perjuicios materiales.

Lo anterior, con fundamento en los siguientes:

3. Hechos

3.1. Que los señores Héctor Fabio Cardona Montoya y Francy Elena Ruiz Muñoz son propietarios del bien inmueble ubicado en el lote 15-16 manzana 2 del perímetro urbano del municipio de Ansermanuevo, Valle, el cual fue adquirido mediante escritura pública nro. 919 del 8 de mayo de 2009 de la Notaría Primera de Cartago, el cual tiene como matrícula inmobiliaria la nro. 375-77314 de la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos de Cartago

3.2. Que la empresa Ladrillera Arcila Panorama realizó extracción de material de construcción desde el 2010, en el lote contiguo a la vivienda de los demandantes, sin los permisos para desarrollar tal actividad, lo que generó deterioro en el predio.

3.3. Que se presentaron de igual manera daños estructurales tanto en las viviendas como en la Institución Educativa Santa María de Ansermanuevo, lo que generó que la comunidad en reiteradas oportunidades solicitó la intervención de la administración municipal.

3.4. Que con el paso del tiempo la extracción de material por parte del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama no cesó, situación que generó que la señora Francy Elena Ruiz solicitara a las autoridades competentes su intervención, con el fin de detener el deterioro que estaban sufriendo sus propiedades.

3.5. Que como consecuencia de lo anterior la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca – CVC, envió oficio requiriendo a la señora Doralba Blandón en calidad de propietaria del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama, en el cual se ordenaba la suspensión inmediata de la explotación del material de construcción, pero hicieron caso omiso al requerimiento y continuaron con su actividad.

3.6. Que tanto el municipio de Ansermanuevo como la CVC omitieron los mecanismos legales para hacer que la actividad del establecimiento de comercio fuera suspendida tal como lo establece el código de minas Ley 685 de 2001 y el código penal.

3.7. Miembros de la secretaria de Planeación del municipio de Ansermanuevo y de la CVC el 23 de enero de 2013, realizaron una visita al establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama y decretaron nuevamente la suspensión de toda actividad que se realizará en esas instalaciones, orden que no se cumplió.

3.8. Que en respuesta a un derecho de petición radicado por los demandantes la secretaría de infraestructura del municipio de Ansermanuevo, indicó que el establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama ha realizado su actividad sin los permisos requeridos, lo que generó los daños al inmueble y el terreno.

3.9. Que en consecuencia de todo lo anterior para el 11 de agosto de 2012, la vivienda fue desocupada por presentar daños en sus estructuras, lo que generaba un peligro inminente para sus moradores.

4. Contestación de la demanda

4.1 Municipio de Ansermanuevo – Valle del Cauca¹

Encontrándose dentro del término para tal fin y a través de apoderado judicial contestó oportunamente la demanda, oponiéndose a todas y cada una de las pretensiones,

¹ Folios 91 a 96 del expediente digitalizado del proceso, incorporado al aplicativo SAMAI.

precisando que la CVC envió al municipio de Ansermanuevo el oficio nro. 0771-01479-2013, en el cual hace un recorrido normativo sobre la extracción de mineral.

Indicó que es costumbre en esa región del país, la actividad de la extracción de tierra en las diferentes ladrilleras artesanales, las cuales actúan sin los títulos requeridos y sin legalizar su actividad, esta situación se presenta por la falta de presencia coercitiva de las autoridades ambientales y que son las autoridades mineras las que otorgan los permisos para esta actividad y no los municipios.

Que cuando se recibió la denuncia en el municipio por la afectación a la institución educativa Pueblo Nuevo se le dio aviso a la CVC, realizando las dos entidades las visitas de verificación correspondientes, con el fin de valorar los daños tanto de la escuela como de una casa de habitación que también había sido afectada.

Manifestó que una vez se comprobó que los propietarios del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama, no tenía los permisos para la extracción de tierra, tanto el municipio de Ansermanuevo como la CVC procedieron a ordenar la suspensión de la actividad, orden que incumplió en varias oportunidades, por tal motivo la CVC inició proceso sancionatorio.

De lo anterior se concluye que el municipio no actuó con omisión de sus deberes, sino que por el contrario hizo un acompañamiento tanto a los demandados como a la CVC.

4.2 Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC²

Encontrándose dentro del término para tal fin y a través de apoderado judicial contestó oportunamente la demanda oponiéndose a cada una de las pretensiones de la misma, especialmente aquellas que pretenden la declaratoria de responsabilidad administrativa por perjuicios materiales y morales, que según el demandante se causaron por la vivienda de la demandante, por considerar que carecen de fundamento fáctico y jurídico válido.

Expuso que si desde el 2010, como lo afirman los demandantes se realizaba la extracción que dio como resultado la destrucción de la vivienda, desde ese tiempo se tenía conocimiento de las afectaciones, las grietas o los daños causados a la vivienda, pero los afectados no interpusieron las acciones legales correspondientes en su momento, cabe resaltar que no se ha probado que la extracción de tierra haya sido determinante o el único factor para la afectación de la vivienda, de acuerdo al concepto emitido por el profesional de la CVC dentro de la actuación administrativa que reposa en la corporación, se debe realizar unos estudios que permitan establecer el tipo de suelo del sector se apoyan en suelo arcilloso de tipo expansivo y hace alusión a otros problemas como la humedad, movimientos diferenciales del suelo y mala ejecución de la construcción.

² Folios 110 a 127 del expediente digitalizado del proceso, incorporado al aplicativo SAMAI

Que el 3 de septiembre de 2012 se radicó solicitud de acompañamiento para visitar el predio Pueblo Nuevo, el 4 de septiembre de 2012 se realizó la visita cuyo objeto era el seguimiento a factores de presión sobre el medio ambiente, el funcionario asignado a la CVC en visita de fecha 13 de septiembre de 2012, recomendó de manera preventiva a la señora Doralba Blandón en su calidad de representante legal del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama suspender las actividades de extracción de tierra en ese lote.

Que la señora Doralba Blandón mediante oficio radicado con nro. 067840 del 05 de octubre de 2012, indicó que en el espacio donde se encuentra la mencionada vivienda, se está realizando extracción de tierra que puede afectar los predios, que cuando se construyó la vivienda se realizó en los límites de propiedad de la ladrillera sin tener en cuenta la normatividad vigente para construcción, dentro del POT este sector aparece como zona rural t también informó que en cuanto a la afectación por agrietamiento de la sede de la institución educativa Santa Ana de los Caballeros, que el lote continuo a la sede, se le dono a una persona natural por parte de la ladrillera.

Manifestó que el 23 de enero de 2013 se realizó visita en la cual se solicitó nuevamente a la representante legal de la ladrillera suspender inmediatamente la extracción de material o se procedería a iniciar con el trámite sancionatorio.

Que para el 7 de febrero de 2013 la CVC envió comunicación al alcalde municipal de Ansermanuevo dando aviso a la autoridad competente del caso de aprovechamiento ilícito de minerales, y se informó que se daría inicio al proceso sancionatorio por los impactos ambientales ocasionados por el desarrollo de las actividades de la ladrillera.

Que el 21 de febrero de 2013, se requirió a la señora Doralba Blandón para que suspendieran la extracción de materiales, de no acoger lo solicitado se estaría frente a la aplicación del proceso administrativo establecido en las Ley 1333 de 2009.

Mediante resolución nro. 0770-0771-0387 del 26 de junio de 2013, la Dirección Ambiental Regional Norte realizó medida preventiva consistente en suspensión inmediata de las actividades de explotación minera de arcillas en el sector ubicado entre el establecimiento de comercio Ladrillera Panorama y el barrio pueblo Nuevo y en cualquier otro sector, hasta tanto se obtengan los respectivos permisos y licencias ambientales.

En la misma fecha, se profirió auto que abrió investigación en contra de la representante legal establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama, y apertura al proceso sancionatorio radicado bajo el nro. 0771-039-005-019-2013, que a la fecha de la contestación de la demanda se encontraba en etapa de práctica de pruebas.

Indicó que el municipio de Ansermanuevo tiene competencias en materia de minería las cuales debió ejercer para el caso concreto y que a su vez fueron expuestas por parte de la CVC a través de las comunicaciones enviadas al ente territorial.

Señaló que si bien se produjo un daño material en la vivienda de los demandantes, no se probó la relación causal con la extracción y movimiento de tierras generado por las actividades de la ladrillera, que fuera esta actividad el factor determinante, y en todo caso de demostrarse, deben responder las personas que desarrollaron dicha actividad, toda vez que la CVC inició las acciones y medidas necesarias a partir de la situación ambiental de extracción de material, se desconocía el caso particular de los demandantes, lo cual fue visible a partir de la solicitud de conciliación prejudicial y con la presente demanda.

Como último argumento manifestó que no le asiste razón a los demandantes para concluir que la CVC incurrió en falla en el servicio y por lo tanto no debe prosperar el medio de control, ni las pretensiones excesivas y sin fundamentos de los demandantes.

4.3 La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible³

Encontrándose dentro del término otorgado para tal, a través de apoderado judicial dio contestación a la demanda oponiéndose a las pretensiones de la demanda, con fundamento en lo que pasa a resumirse.

Indicó que la entidad actúa como cabeza del sector ambiental frente a las políticas que pretenda implementar en la función administrativa del Estado, pero no resta la autonomía administrativa y responsabilidades funcionales encargadas a otras entidades, en tanto no es superior jerárquico de las Corporaciones Autónomas Regionales, departamentos administrativos del medio ambiente o unidades administrativas especiales.

Concluye que el Ministerio no tiene competencia para actuar en los hechos de la demanda, pues la máxima autoridad en materia ambiental en el territorio es la Corporación Autónoma Regional del Departamento y en materia minera es el Alcalde del respectivo Municipio, por lo que se presenta una falta de legitimación por pasiva.

4.4 La Previsora S.A. Compañía de Seguros⁴

Dentro del término otorgado para allegar contestación, indicó que se opone a las pretensiones formuladas, para lo que argumento que cuando la CVC se enteró de la situación ocurrida en el predio de la demandante o que ocurría en el predio por extracción del material y de que fuera solicitada visita por el ente territorial demandado, ha desplegado todo el trámite administrativo ordenando incluso la suspensión inmediata de dicha actividad.

Manifiesta que en caso de que sea obligada a responder en el presente proceso, solo deberá ser por responsabilidad civil extracontractual conforme las condiciones generales de cada póliza y solo hasta el límite del valor asegurado, contratado para el amparo

³ Folios 258 a 265 del expediente digitalizado del proceso, incorporado al aplicativo SAMAI

⁴ Folios 379 a 387 del expediente digitalizado del proceso, incorporado al aplicativo SAMAI

afectado que se pruebe en el proceso, previo descuento del deducible pactado, es decir, solo se responderá hasta el valor asegurado disponible para la vigencia afectada

4.5 Doralba Blandón representante legal del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama

Dentro del término concedido para tal fin, la señora Doralba Blandón no allegó contestación.

5. Sentencia apelada

El juez de instancia en la sentencia accedió a las pretensiones de la demanda al considerar que la CVC como máxima autoridad ambiental en el territorio y en uso de la potestad sancionatoria que en este campo le otorga la Ley 1333 de 2009, si bien cumplió con la obligación de control y vigilancia y dio apertura al proceso sancionatorio ambiental al evidenciar una infracción ambiental y ausencia del permiso ambiental y del título minero para desarrollar tal actividad, considera este despacho judicial que el despliegue de la misma fue tardía, pues se encuentra probado, desde el 4 de septiembre de 2012 que se Sentencia efectuó la visita al lugar de los hechos, una situación irregular al desarrollarse actividad de extracción de material sin las licencias y permisos respectivos, y solo hasta el 26 de junio de 2013 se adoptó una medida preventiva, esto es, 9 meses después, cuando la situación de desarrollar esta actividad sin licencias era suficiente para tomar la medida preventiva, ante la grave afectación al medio ambiente y los inmuebles vecinos.

Al respecto, consideró el *a quo* que las labores desplegadas por dicha entidad en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, si bien están destinadas a conjurar posibles infracciones ambientales, lo cierto es que las mismas no sólo tienen efectos adversos al medio ambiente, sino frente a particulares y corresponde al Estado velar por su protección desde los distintos ámbitos y competencias, sin que para proceder a ello deba mediar solicitud expresa o queja alguna como lo sugiere la entidad, por lo que se itera, la situación expuesta en el caso concreto, fue atendida de forma deficiente en tanto no fue oportuna y cuando menos satisfactoria, al punto que de adoptar una medida preventiva a tiempo se habría interrumpido el proceso causal de producción del daño.

Indicó el juzgado que no obra prueba en el expediente que demuestre que el ente territorial demandado desplegó actuaciones o emitió órdenes tendientes a impedir o verificar la posible situación de exploración o explotación de minería ilegal, lo que evidencia una clara omisión del contenido obligacional que le impuso la legislación minera al alcalde municipal, que permitiera interrumpir el proceso causal de producción del daño, lo que de contera representa una falla del servicio por omisión en el cumplimiento de sus deberes.

Concluyó el juzgado que las omisiones en que incurrieron la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- C.V.C, como máxima autoridad ambiental en el territorio, y el municipio de Ansermanuevo, como autoridad minera, tienen una relación causal con la irrogación del daño, pues de haber actuado de manera diligente y asertiva en el

sub lite ejerciendo las competencias y deberes en cada materia, permiten atribuir jurídicamente la producción del daño, ya que actuaron de manera tardía en el caso de la CVC y se omitió por el municipio de Ansermanuevo, las medidas otorgadas por la Ley para detener la extracción de tierra y arcilla de manera ilegal, por carecer de licencias para esa actividad.

Cabe resaltar que en el presente proceso la demandada Doralba Blandón Valencia, en calidad de propietaria del citado establecimiento de comercio, contestó de forma extemporánea la demanda (fl. 275), de tal suerte que los dictámenes periciales que dijo aportar con tal escrito no pueden ser valorados. En tal medida será declarada extracontractualmente responsable su representante legal de los perjuicios que a continuación de determinarán.

6. Recurso de apelación

6.1. Llamado en garantía La Previsora S.A⁵

El apoderado judicial del llamado en garantía interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia al tener como inconformidades que el centro de imputación que la sentencia le hace a la CVC acogiendo una presunta demora en el actuar administrativo no fue la causa eficiente y determinante del daño reclamado, y por lo tanto, dicha Corporación Autónoma debe ser exonerada de responsabilidad por los hechos de la demanda, porque según las voces del artículo 167 del C. G del P. era a la parte actora quien le correspondía probar contundentemente el nexo causal, y el mismo no fue demostrado y por lo tanto se impone la exoneración y la consecuente revocatoria de la sentencia apelada en lo que respecta a la condena en el porcentaje imputado a la CVC.

Solicitó se revoque en todas sus partes la sentencia de primera instancia por cuanto la parte actora no demostró cual fue la causa eficiente y determinante del presunto daño que equivale al nexo de causalidad, ni tampoco la imputación planteada, o si fuera otra la decisión modificar la sentencia exonerando de condena alguna a la CVC, porque ni por acción u omisión pudo haber causado el daño reclamado, reiteró que cuando se enteró e inició su actuación contra la ladrillera, el daño ya se había materializado y cualquier actuar administrativo en nada revertía el daño; y sobre el llamamiento en garantía según lo que resulte probado, definir la cobertura de la póliza conforme a sus condiciones generales y especiales aportadas con la contestación.

Por último manifestó que de ser confirmada la sentencia de primera instancia se les exonere del pago toda vez que la CVC incumplió con las exclusiones de la póliza asegurada.

6.2. Parte demandante⁶

⁵ Índice 4 memoriales Expediente digitalizado

⁶ Índice 4 memoriales Expediente digitalizado

La parte demandante presentó recurso de apelación contra la sentencia de primera instancia al considerar que en el presente asunto se debió determinar que la CVC fue quien cometió la falla del servicio por omisión en presente caso, ya que fue poco diligente ante el daño que se estaba ocasionando en la vivienda de los demandantes desde el 2010 por la extracción de material del subsuelo por parte la Ladrillera Arcillas Panorama.

Toda vez que, aunque el municipio de Ansermanuevo informó inmediatamente a la CVC de la problemática, solo hasta dos años más tarde, entiéndase el 04 de septiembre del 2012, se encargó de tomar medidas preventivas cuando el daño ya era irreversible y además permitió que el establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama realizará la extracción de tierra por mucho tiempo sin los permisos legales.

Argumentó que el deterioro y pérdida de la vivienda de los demandantes es responsabilidad de la CVC como máxima autoridad ambiental y quien debía tomar cartas en el asunto de manera urgente establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama por realizar actividades sin los permisos legales y sin tener en cuenta los daños que le podía ocasionar al inmueble y siendo negligente en el tema.

6.4 Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca - CVC

Manifestó en su escrito de apelación que se opone a la declaración y condena de la sentencia de primera instancia, donde se le declaró patrimonialmente y extracontractualmente responsable por los daños ocasionados al inmueble de los demandantes, en proporción del 20% a cargo de la CVC y en la condena en la proporción indicada a pagar en favor de los demandantes de una suma total por concepto de daño emergente.

Indicó que en el presente recurso se reiteran los argumentos presentados en la contestación de la demandan, las audiencias de pruebas y los alegatos de conclusión, tendientes a establecer que dentro del expediente no se evidenció o acreditó por parte de los demandantes que desde el 2010 o antes hayan interpuesto quejas, denuncias o derechos de petición ante la CVC sobre la presunta explotación ilegal del establecimiento de comercio Ladrillera Arcilla Panorama.

Que dentro de las actuaciones administrativas se demostró y acreditó que solo se tuvo conocimiento de las extracciones de tierra ilegales solo hasta septiembre de 2012 y desde ese momento la CVC emprendió las acciones de su competencia como autoridad ambiental.

Por último, solicitó que se revoque la sentencia de primera instancia teniendo en cuenta como lo manifestaron los demandantes los hechos generadores del daño se produjeron desde el 2010, no se debe imputar responsabilidad a la CVC cuando se demostró dentro del trámite del proceso que se desplegaron todas las actuaciones necesarias a partir del conocimiento de los hechos.

Por último la imputación realizada a la CVC es por su error u omisión en cumplimiento de su actividad y no aplicación de disposiciones legales oportunas, lo que se encuentra expresamente excluido y sobre este punto nada se dijo en la sentencia de primera instancia; por lo tanto en este recurso se insiste en que si remotamente la sentencia fuera confirmada en su integridad, no habría cobertura por la póliza, por lo anterior solicitó exonerar a la previsora S.A de pago alguno a la CVC.

7. CONSIDERACIONES

7.1. Problema Jurídico

Se contrae en determinar si la CVC y el municipio de Ansermanuevo son responsables del daño padecido por los demandantes como consecuencia de los daños sufridos en el inmueble propiedad de estos, debido a una omisión en su deber según sus competencias.

Para resolver el cuestionamiento planteado se procederá a verificar si en el presente caso se encuentran reunidos los elementos necesarios para la configuración de la responsabilidad extracontractual del Estado a partir del título de imputación de falla en la prestación del servicio.

7.2. Marco normativo y jurisprudencial

7.2.1 Elementos de la responsabilidad extracontractual del estado.

El artículo 90⁷ de la Constitución Política consagra que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos causados por la acción u omisión de las autoridades públicas.

En este contexto, para que se configure la responsabilidad patrimonial del Estado, debe comprobarse la existencia de dos (2) presupuestos: (i) un daño antijurídico y (ii) su imputación al Estado por la acción u omisión de autoridades públicas.

7.2.3. Daño antijurídico.

Conforme a la jurisprudencia de la Sección Tercera del Consejo de Estado, el daño antijurídico consiste en la lesión, menoscabo, perjuicio o detrimento, patrimonial o extrapatrimonial de los bienes o derechos del titular, quien no tiene el deber jurídico de soportarlo⁸.

De manera que, en cada juicio de responsabilidad extracontractual del Estado, en los términos del artículo 167⁹ del Código General del Proceso, corresponde al demandante

⁷ (...) ARTICULO 90. El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas. (...)

⁸ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencia del 13 de agosto de 2008, Exp. 17042.

⁹ (...) ARTÍCULO 167. CARGA DE LA PRUEBA. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen. (...)

demostrar la presencia de cada uno de los elementos constitutivos del daño antijurídico, esto es: (i) la lesión patrimonial o extrapatrimonial del bien jurídico del que es titular y (ii) que no se encuentre en el deber jurídico de soportar la lesión o el menoscabo del bien situación que implica su antijuridicidad.

Así las cosas, la sola inferencia o afirmación en la demanda acerca de la ocurrencia de un daño no es suficiente para tenerlo como acreditado, dado que es necesario que el demandante respalde tales afirmaciones con pruebas suficientes para su comprobación en el proceso.

Para que el daño tenga carácter antijurídico, además de recaer sobre un interés tutelado por el derecho, es necesario que no haya sido causado, ni haya sido determinado por un hecho de la propia víctima¹⁰ y que no exista un título legal conforme al ordenamiento constitucional, que justifique o que legitime la lesión al interés jurídicamente tutelado¹¹.

7.2.4 Imputación del daño al Estado.

La imputación del daño se analiza en dos fases: una fáctica y otra jurídica. La primera corresponde a su origen o causa material. La segunda se refiere a la relación que surge entre el daño y la observancia o inobservancia de los deberes jurídicos.

Respecto de la responsabilidad patrimonial del Estado, la imputación jurídica puede estar fundada en la omisión del deber de prestación oportuna y eficiente del servicio (falla o falta del servicio) o en la vulneración del deber de igualdad en la distribución de las cargas y riesgos que causa la actuación regular y lícita del Estado (daño especial o riesgo excepcional).

Una vez demostrado plenamente el daño y su antijuridicidad, en cada caso debe determinarse si la imputabilidad a la entidad pública deriva de una falla del servicio o si, aún en ausencia de ella, surge alguna circunstancia que en forma objetiva conlleve a la responsabilidad del Estado; por ejemplo, el riesgo excepcional a que lícitamente se somete a los administrados¹².

Sobre el particular, resulta importante destacar que mediante sentencia de 19 de abril de 2012¹³, la Sala Plena de la Sección Tercera unificó su posición en el sentido de indicar que el modelo de responsabilidad estatal consagrado en el artículo 90 de la Constitución Política no privilegió ningún título de imputación en particular y facultó al juez de la causa para definir el tipo de imputación jurídica aplicable al caso concreto dependiendo de las características del asunto, sin que ello comporte la modificación de la causa *petendi*.

¹⁰ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 1 de octubre de 2018, Exp. 46328.

¹¹ Consejo de Estado, Sección Tercera, Subsección C. Sentencia del 29 de octubre de 2018, Exp. 46932.

¹² Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 19 de abril del 2012, Exp. 21.515.

¹³ Consejo de Estado. Sala Plena de la Sección Tercera, sentencia de 19 de abril de 2012. Exp 21.515.

Tratándose de uno u otro régimen, la posibilidad de imputar al Estado un daño conlleva la necesidad de demostrar que el mismo tuvo algún nexo con el servicio público, esto es, la acción adecuada (responsabilidad objetiva) o inadecuada (falla del servicio) que desplegó la administración, pues es aquella circunstancia la que permite hacerla responsable de la conducta de sus agentes, a través de quienes necesariamente actúa. Entonces, para que pueda configurarse la responsabilidad extracontractual del Estado resulta indispensable que exista un nexo causal entre el daño y el servicio público.

7.2.5 Título de imputación aplicable al caso concreto.

Teniendo en cuenta los antecedentes fácticos y jurídicos del caso y la imputación planteada con la demanda se advierte que el título de imputación que resulta idóneo para resolver el fondo del asunto corresponde a la falla del servicio.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en sentencia proferida el 19 de junio de 2008¹⁴ reiteró que la falla del servicio es el título jurídico de imputación por “*excelencia*” debido a su vínculo con la función de control de la actividad del Estado que recae sobre la jurisdicción de lo contencioso administrativo.

En efecto, teniendo en cuenta que la configuración de una falla del servicio implica el incumplimiento de un deber estatal, el análisis de los eventos de responsabilidad del Estado bajo los postulados de este título de imputación sirve a su vez como un mecanismo de control de la actividad de la administración que busca poner en evidencia los errores cometidos en el cumplimiento de las funciones estatales y por ende que se adopten las medidas administrativas que garanticen su no repetición:

(...) La Sala, de tiempo atrás, ha dicho que la falla del servicio ha sido en nuestro derecho y continúa siendo el título jurídico de imputación por excelencia para desencadenar la obligación indemnizatoria del Estado; en efecto, si al Juez Administrativo le compete - por principio - una labor de control de la acción administrativa del Estado y si la falla del servicio tiene el contenido final del incumplimiento de una obligación a su cargo, no hay duda que es ella el mecanismo más idóneo para asentar la responsabilidad patrimonial de naturaleza extracontractual.¹⁵

También ha sostenido que el mandato que impone la Carta Política en el artículo 2º inciso 2º, según el cual las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias y demás derechos y libertades..., “ *debe entenderse dentro de lo que normalmente se le puede exigir a la administración en el cumplimiento de sus obligaciones o dentro de lo que razonablemente se espera que hubiese sido su actuación o intervención acorde con las circunstancias tales como disposición del personal, medios a su alcance,*

¹⁴ CONSEJO DE ESTADO SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN TERCERA Consejera ponente: MYRIAM GUERRERO DE ESCOBAR Bogotá, D.C., diecinueve (19) de junio de dos mil ocho (2008) Radicación número: 68001-23-15-000-1998-00500-01(15752).

¹⁵ Sección Tercera, sentencia del 13 de julio de 1993, expediente No. 8163.

capacidad de maniobra etc., para atender eficazmente la prestación del servicio que en un momento dado se requiera.”¹⁶

Es que las obligaciones que están a cargo del Estado - y por lo tanto la falla del servicio que constituye su trasgresión -, han de mirarse en concreto, frente al caso particular que se juzga, teniendo en consideración las circunstancias que rodearon la producción del daño que se reclama, su mayor o menor previsibilidad y los medios de que disponían las autoridades para contrarrestarlo.¹⁷

Se le exige al Estado la utilización adecuada de todos los medios de que está provisto, en orden a cumplir el cometido constitucional en el caso concreto; si el daño se produce por su incuria en el empleo de tales medios, surgirá su obligación resarcitoria; si el daño ocurre, a pesar de su diligencia, no podrá quedar comprometida su responsabilidad.

La jurisprudencia de esta Corporación¹⁸ ha señalado que, en aquellos supuestos en los cuales se analiza si procede declarar la responsabilidad del Estado como consecuencia de la producción de daños en cuya ocurrencia ha sido determinante la omisión de una autoridad pública en el cumplimiento de las funciones que el ordenamiento jurídico le ha atribuido, es necesario efectuar el contraste entre el contenido obligacional que, en abstracto, las normas pertinentes fijan para el órgano administrativo implicado, de un lado, y el grado de cumplimiento u observancia del mismo por parte de la autoridad demandada en el caso concreto, de otro. En este sentido, se ha sostenido que:

"1.- En casos como el presente, en los cuales se imputa responsabilidad a la administración por el incumplimiento o el cumplimiento defectuoso de sus obligaciones, la determinación de si el daño causado al particular tiene el carácter de daño antijurídico, depende de acreditar que la conducta de la autoridad fue inadecuada. Si el daño que se imputa a ésta se deriva del incumplimiento de un deber que legalmente le corresponde, o de su cumplimiento inadecuado, la antijuridicidad del daño surgirá entonces aquí de dicha conducta inadecuada, o lo que es lo mismo, de una FALLA EN EL SERVICIO.

(...)“2.- Para determinar si aquí se presentó o no dicha falla del servicio, debe entonces previamente establecerse cuál es el alcance de la obligación legal incumplida o cumplida inadecuadamente por la administración. Debe precisarse en qué forma debió haber cumplido el Estado con su obligación; qué era lo que a ella podía exigírsele; y, sólo si en las circunstancias concretas del caso que se estudia se establece que no obró adecuadamente, esto es, que no lo hizo como una administración diligente, su omisión podrá considerarse como causa del daño cuya reparación se pretende.

¹⁶ Sentencia del 8 de abril de 1998, expediente No. 11837.

¹⁷ Sentencia del 3 de febrero de 2000, expediente No. 14.787

¹⁸ Sección Tercera, marzo 8 de 2007, expediente No. 27.434.

“La falla de la administración, para que pueda considerarse entonces verdaderamente como causa del perjuicio y comprometa su responsabilidad, no puede ser entonces cualquier tipo de falta. Ella debe ser de tal entidad que, teniendo en cuenta las concretas circunstancias en que debía prestarse el servicio, la conducta de la administración pueda considerarse como "anormalmente deficiente". (...)

En este contexto, se advierte que en el presente caso el daño imputado con la demanda se deriva de las presuntas irregularidades cometidas con la demora en las gestiones pertinentes cargo del municipio de Ansermanuevo y la CVC.

De esta forma, se evidencia que el título de imputación adecuado para verificar el incumplimiento de las funciones a cargo de la entidad accionada corresponde a la falla del servicio y en consecuencia se procederá a verificar si el daño consistente en la afectación a la vivienda de los demandantes tiene la categoría de antijurídico y si el mismo se produjo por ineficacia, retardo u omisión en el cumplimiento de las funciones de la CVC.

7.3 Cuestión previa

Se debe indicar que, con respecto al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, el *a quo* consideró que en el libelo inicial ni en el curso del proceso se imputó acción u omisión alguna constitutiva de falla en el servicio, en tanto la parte actora solo se limitó a enunciarlo como demandado sin mencionar en los hechos de la demanda, alguna atribución fáctica o jurídica del daño, a esa entidad nacional.

7.4 Caso Concreto

7.4.1 Legitimación en la causa por activa

Con la demanda¹⁹ se aportó escritura pública nro. 919 del 8 de mayo de 2009 del predio con matrícula inmobiliaria 375-77314 y ficha catastral 00-00-0006-0107-000, ubicado en el lote 16 manzana 2 del municipio de Ansermanuevo, Valle, que contiene venta de lote de terreno con casa de habitación, compradora: Francy Elena Ruiz Muñoz.

Este documento resulta suficiente para acreditar la legitimación de la demandante como víctima del daño toda vez que permite corroborar la titularidad del bien inmueble.

7.4.2. Daño.

Según lo estipulado en el artículo 90 de la Constitución Política, el daño se edifica en el concepto de daño antijurídico, el cual se ha considerado como aquel que el ciudadano no está en la obligación de soportar.

Se tiene entonces que en el presente caso el daño en el cual se sustentó la presente demanda radicó en la afectación de la vivienda y el terreno ubicado en el lote 15-16 manzana 2 del municipio de Ansermanuevo, Valle, de propiedad de los demandantes, al parecer como

¹⁹ Folios 39-45 Archivo Demanda expediente electrónico.

consecuencia de la extracción de material de arcilla para construcción por parte de la Ladrillera Arcillas Panorama ubicado en el lote contiguo.

7.4.3. Imputación del daño.

Una vez establecida la condición de víctima del daño de los demandantes el análisis de responsabilidad se dirigirá a establecer si la conducta del municipio de Ansermanuevo y la CVC como entidades competentes para evitar los daños estructurales en la vivienda de la demandante situación constitutiva de un daño antijurídico.

Con este propósito se procederá a valorar el contenido de las pruebas documentales recaudadas en el trámite del proceso para finalmente resolver el caso concreto determinando la antijuridicidad o no del daño imputado con la demanda.

7.4.4 Pruebas relevantes en el proceso

- Avalúo realizado el 24 de junio de 2013 por el señor Álvaro Santana Barco al inmueble propiedad de los demandantes, ubicado en la manzana 2 casa 16 barrio el Prado- Pueblo Nuevo del municipio de Ansermanuevo-Valle del Cauca.²⁰ (fls. 19 a 33 cd. 1)
- Escritura Pública nro. 919 del 8 de mayo de 2009 del predio con matrícula inmobiliaria 375-77314 y ficha catastral 00-00-0006-0107-000, ubicado en el lote 16 manzana 2 del municipio de Ansermanuevo, Valle de Cauca, que contiene venta de lote de terreno con casa de habitación, y aparece como compradora la señora Francy Elena Ruiz Muñoz.²¹
- Certificado de tradición del predio con matrícula inmobiliaria nro. 375-77314.²²
- Certificado de matrícula mercantil del establecimiento de comercio “Ladrillera Arcillas Panorama”, en el que consta que la propietaria es la señora Doralba Blandón Valencia, de igual manera se puede observar que como actividad principal desarrollada por este es la “fabricación de materiales de arcilla para la construcción”.²³
- Oficio nro. 41429 del 31 de agosto de 2012 por medio del cual el municipio de Ansermanuevo-Valle del Cauca solicitó al director territorial de la CVC, designar funcionario para “solucionar problema causado por la extracción de tierra en el barrio Pueblo nuevo, ya que se había puesto en riesgo la Escuela, una vivienda al igual que un lote en el barrio El Prado”.²⁴
- Oficio nro. 40302 del 3 de junio de 2013 dirigido a la demandante señora Francy Elena Ruiz, suscrito por el técnico administrativo de la Secretaría de Planeación del

²⁰ folios 19-33 Cuaderno 1 expediente electrónico

²¹ folios 39-45 Cuaderno 1 expediente electrónico

²² Folio 48 Cuaderno 1 expediente electrónico

²³ folios 49-52 Cuaderno 1 expediente electrónico

²⁴ Folio 97 Cuaderno 1 expediente electrónico

municipio de Ansermanuevo-Valle del Cauca, por medio del cual se le informó lo ocurrido desde abril de 2012 en relación con la suspensión de extracción de tierra en lote contiguo a la escuela del barrio Pueblo Nuevo.²⁵

- Proceso sancionatorio nro. 0771-039-005-019-2013²⁶, el cual contiene:

- Informe de visita²⁷ realizada el 4 de septiembre de 2012 al Barrio Pueblo Nuevo del municipio de Ansermanuevo – Valle del Cauca por la CVC y funcionarios de la alcaldía municipal, en el que se recomienda requerir a la Ladrillera Panorama para que suspenda la actividad de extracción de tierra y presentar los permisos para dicha actividad.

- Acta de control de visitas nro. 008970 del 13 de septiembre de 2012²⁸, por medio de la cual la CVC realizó seguimiento a “factores de presión sobre el medio ambiente” y recomendó la suspensión de las actividades realizadas por el establecimiento de comercio Ladrillera Panorama, la mencionada acta es suscrita por la funcionaria de la CVC y la señora Doralba Blandón en su calidad de representante legal de la ladrillera.

- Oficio nro. 0771-16387-2012 del 14 de septiembre, dirigido a la señora Doralba Blandón, por medio del cual el director territorial dirección ambiental regional norte de la CVC, solicitó la suspensión de las actividades de extracción, así como los permisos para desarrollar tal actividad.²⁹

- Documento radicado bajo el nro. 67840 del 5 de octubre de 2012, suscrito por la señora Doralba Blandón, representante legal de la Ladrillera Panorama, en respuesta a solicitud anterior.³⁰

- Informe de visita realizado el 3 de enero de 2013 por la CVC DAR Norte al lote en el barrio Pueblo Nuevo del municipio de Ansermanuevo-Valle del Cauca, con ocasión a una nueva denuncia verbal realizada por el secretario de planeación, el cual informó que nuevamente se estaba efectuando extracción de tierra de la ladrillera panorama sin los permisos requeridos.³¹

- Control de visitas nro. 008986 del 13 de enero de 2013 realizada por la funcionaria de la CVC, por medio de la cual se ordenó a la Ladrillera Panorama la suspensión de la actividad de extracción de tierra, y se le advirtió que de no dar cumplimiento con la orden se procedería con el trámite sancionatorio.³²

²⁵ folios 104-109 Cuaderno 1 expediente electrónico

²⁶ folios 132-133 Cuaderno 1 expediente electrónico

²⁷ folio 134 Cuaderno 1 expediente electrónico

²⁸ folios 135 Cuaderno 1 expediente electrónico

²⁹ folio 136 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁰ folios 137-138 Cuaderno 1 expediente electrónico

³¹ folios 141-142 Cuaderno 1 expediente electrónico

³² Folio 139 Cuaderno 1 expediente electrónico

- Informe de visita a Barrio Pueblo Nuevo de Ansermanuevo-Valle del Cauca, realizada el 23 de enero de 2013 por la CVC y funcionarios de la secretaría de planeación, en el que se recomienda continuar con el proceso sancionatorio conforme la Ley 1333 de 2009.

- Oficio nro. 0771-01479-2013 del 7 de febrero de 2013 dirigido al alcalde municipal de Ansermanuevo-Valle del Cauca, por medio del cual el director territorial de la CVC le pone en conocimiento la situación de minería ilegal evidenciada en el sector de Pueblo Nuevo por parte de la ladrillera Panorama.³³

- Oficio nro. 0771-01449-2013 del 21 de febrero de 2013, expedido por la CVC dirigido a la señora Doralba Blandón, en el cual se solicitó la suspensión inmediata de extracción de material, al evidenciarse que se continúa con la misma, so pena de aplicar el proceso administrativo establecido en la ley 1333 de 2009.³⁴

- Concepto técnico de medida preventiva realizado el 24 de junio de 2013, por medio del cual se recomendó iniciar el proceso sancionatorio con apertura de investigación y formulación de cargos contra la señora Doralba Blandón, como representante legal de la Ladrillera Panorama.³⁵

- Resolución 0387 del 26 de junio de 2013 expedida por el director territorial DAR Norte de la CVC, por medio de la cual se ordenó a la Ladrillera Panorama la suspensión inmediata de las actividades de explotación minera de arcillas.³⁶

Auto de apertura de investigación y formulación de cargos del 26 de junio de 2013³⁷ contra la señora Doralba Blandón Valencia, como representante de la Ladrillera Panorama, notificado el 15 de julio del mismo año.³⁸

- Descargos presentados el 29 de julio de 2013 por la señora Doralba Blandón Valencia, como representante legal de la Ladrillera Panorama, con anexos.³⁹

- Informe de visita del 2 de agosto de 2013 para constatar cumplimiento de medida preventiva, indicando no observar en el momento maquinaria extrayendo material.⁴⁰

- Informe de la visita realizada el 6 de agosto de agosto de 2013 para “verificar el estado actual de la vivienda y lote adyacente, ubicados en el barrio el Prado manzana 2”, en el cual se recomendó realizar otros estudios para el suelo y de patología de la construcción de la vivienda, para determinar las causas de las afectaciones del sector.⁴¹

³³ folios 142-143 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁴ Folio 145 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁵ folios 146-147 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁶ folios 148-152 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁷ folios 143-156 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁸ Folio 159 Cuaderno 1 expediente electrónico

³⁹ folios 163-219 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴⁰ Folio 160 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴¹ Folio 221 Cuaderno 1 expediente electrónico

- Informe de visita de control y seguimiento a medida preventiva, realizado el 27 de septiembre de 2013 por funcionaria de la CVC, en el cual se dejó constancia que no había evidencia de actividad de extracción.⁴²

- Auto admisorio de los descargos presentados por la señora Doralba Blandón Valencia, calendado el 7 de octubre de 2013, que ordenó además la remisión del expediente para calificar la falta y ordenar práctica de pruebas.⁴³

- Concepto técnico del 14 de enero de 2014, por medio del cual se recomendó practicar algunas pruebas.⁴⁴

- Auto de práctica de pruebas de fecha 14 de enero de 2014⁴⁵.

- Solicitud de visita elevada por la demandante señora Francy Elena Ruiz Muñoz el 22 de febrero de 2013, dirigida a la Secretaría de Planeación del municipio de Ansermanuevo.⁴⁶

- Testimonio rendido por el señor Eulises Escobar Cardona en audiencia de pruebas calendada el 18 de agosto de 2017.⁴⁷

Revisadas las pruebas dentro del plenario observa la Sala el avalúo realizado el 24 de junio de 2013, por el auxiliar de la justicia señor Álvaro Santana Barco al inmueble ubicado en la manzana 2 casa 16 barrio el Prado- Pueblo Nuevo de con el cual se determinó que el inmueble, de propiedad de la señora Francy Elena Ruiz Muñoz, sufrió pérdida de su valor comercial como consecuencia de “las averías de considerable magnitud tanto en su estructura como en el piso”, así como la circunstancia de quedar en zona de riesgo y por tanto no genera rentabilidad. Todo lo anterior, se extrae del mencionado avalúo, debido a movimiento de tierra que generaron asentamientos.

⁴² Folio 222 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴³ Folio 224 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴⁴ folios 225-226 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴⁵ Folio 227 Cuaderno 1 expediente electrónico

⁴⁶ Folio 611 Cuaderno 3 expediente electrónico

⁴⁷ folios 620-633 Cuaderno 3 expediente electrónico



ALVARO SANTANA BARCO
C.C. No.6.236.032 de Cartago Valle

OBSERVACIONES

Se deja la constancia que el inmueble según lo visualizado, presenta muy buenos acabados en toda su estructura arquitectónica.

El inmueble comercialmente, de acuerdo al Avalúo que se presenta tiene un valor de \$60.800.000

Cabe anotar que debido a las averías de considerable magnitud tanto en su estructura como en el piso, se le da un valor de \$20.000.000, pues sería el valor

La imagen anterior evidencia el concepto emitido en el avalúo, en el que se puede observar que el inmueble por las afectaciones sufridas perdió valor comercial.

Con lo anteriormente expuesto se acreditó el daño, para continuar se debe valorar si el mismo resulta imputable al Estado, para lo cual debe revisarse las actuaciones de las entidades demandadas, a la luz del régimen de responsabilidad y de las pruebas allegadas al plenario, para establecer si en el caso de estudio concurre la imputabilidad del daño como elemento para estructurar la responsabilidad extracontractual atribuible a los demandados.

Se hace necesario revisar la naturaleza y funciones de las entidades demandadas y el marco legal minero ambiental aplicable a la actividad de extracción de material desarrollada por la Ladrillera Arcillas Panorama.

Se tiene entonces que la Ley 99 de 1993 creó el Ministerio del Medio Ambiente⁴⁸ como organismo rector de la gestión del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de impulsar una relación de respeto y armonía del hombre con la naturaleza y de definir, en los términos de la presente Ley, las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables y el medio ambiente de la Nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible.

La Ley 99 de 1993 en su artículo 23 establece que las Corporaciones Autónomas Regionales son “entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.

⁴⁸ Mediante la Ley 1444 de 2011 se escindió el ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reorganizándose y denominándolo Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y creándose el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio

Las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, la norma en comento estableció, entre otras, las siguientes:

“ARTÍCULO 31. Funciones. Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán 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;

(...)

12. 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;

La Ley 99 de 1993 en sus artículos 49 a 51 consagró la obligatoriedad de la Licencia Ambiental como autorización que otorga la autoridad ambiental competente para la ejecución de una obra o actividad, a su turno, los artículos 83 y 84 de dicha norma consagraron:

“Artículo 83º.- Atribuciones de Policía. El Ministerio del Medio Ambiente y las Corporaciones Autónomas Regionales, además de los departamentos, municipios y distritos con régimen constitucional especial, quedan investidos, a prevención de las demás autoridades competentes, de funciones policivas para la imposición y ejecución de las medidas de policía, multas y sanciones establecidas por la ley, que sean aplicables según el caso.

Artículo 84º.- Sanciones y Denuncias. Cuando ocurriere violación de las normas sobre protección ambiental o sobre manejo de recursos naturales renovables, el Ministerio del Medio Ambiente o las Corporaciones Autónomas Regionales impondrán las sanciones que se prevén en el artículo siguiente, según el tipo de infracción y la gravedad de la misma. Si fuere el caso, denunciarán el hecho ante las autoridades competentes para que se inicie la investigación penal respectiva.”

Por su parte, la Ley 1333 de 2009 “Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones”, señaló:

“ARTÍCULO 1o. TITULARIDAD DE LA POTESTAD SANCIONATORIA EN MATERIA AMBIENTAL. El Estado es el titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental y la ejerce sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades a través del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, las Unidades Ambientales de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993, los establecimientos públicos ambientales a que se refiere el artículo 13 de la Ley 768 de 2002 y la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, Uaesppn, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos.

PARÁGRAFO. En materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas. El infractor será sancionado definitivamente si no desvirtúa la presunción de culpa o dolo para lo cual tendrá la carga de la prueba y podrá utilizar todos los medios probatorios legales. ARTÍCULO 2o. FACULTAD A PREVENCIÓN. El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial; la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; las Corporaciones Autónomas 10 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las Corporaciones Autónomas Regionales y algunos municipios y distritos, de conformidad con lo previsto en esta ley.

Regionales y las de Desarrollo Sostenible; las Unidades Ambientales Urbanas de los grandes centros urbanos a que se refiere el artículo 66 de la Ley 99 de 1993; los establecimientos públicos a los que hace alusión el artículo 13 de la Ley 768 de 2002; la Armada Nacional; así como los departamentos, municipios y distritos, quedan investidos a prevención de la respectiva autoridad en materia sancionatoria ambiental.

En consecuencia, estas autoridades están habilitadas para imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en esta ley y que sean aplicables, según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

PARÁGRAFO. En todo caso las sanciones solamente podrán ser impuestas por la autoridad ambiental competente para otorgar la respectiva licencia ambiental, permiso, concesión y demás autorizaciones ambientales e instrumentos de manejo y control ambiental, previo agotamiento del procedimiento sancionatorio. Para el efecto anterior, la autoridad que haya impuesto la medida preventiva deberá dar traslado de las actuaciones a la autoridad ambiental competente, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la imposición de la misma.

(...)

Artículo 4o. funciones de la sanción y de las medidas preventivas en materia ambiental. Las sanciones administrativas en materia ambiental tienen una función preventiva, correctiva y compensatoria, para garantizar la efectividad de los principios y fines

previstos en la Constitución, los Tratados Internacionales, la ley y el Reglamento. Las medidas preventivas, por su parte, tienen como función prevenir, impedir o evitar la continuación de la ocurrencia de un hecho, la realización de una actividad o la existencia de una situación que atente contra el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana.”

De otro lado, la legislación minera ha establecido determinadas obligaciones con el fin de garantizar la debida extracción de los recursos no renovables y la propiedad del subsuelo estatal. Así, el Código de Minas, en su artículo 85 establece que, sin la expedición de la licencia ambiental correspondiente, no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera.

Además, define la explotación ilícita de minerales en los siguientes términos:

ARTÍCULO 159. EXPLORACIÓN Y EXPLOTACIÓN ILÍCITA. La exploración y explotación ilícita de yacimientos mineros, constitutivo del delito contemplado en el artículo 244 del Código Penal, se configura cuando se realicen trabajos de exploración, de extracción o captación de minerales de propiedad nacional o de propiedad privada, sin el correspondiente título minero vigente o sin la autorización del titular de dicha propiedad.”

Frente a la anterior situación, se establece en cabeza del alcalde: “ARTÍCULO 161. DECOMISO. Los alcaldes efectuarán el decomiso provisional de los minerales que se transporten o comercien y que no se hallen amparados por factura o constancia de las minas de donde provengan. Si se comprobare la procedencia ilícita de los minerales se pondrán además a disposición de la autoridad penal que conozca de los hechos. Lo dispuesto en este artículo no se aplicará a la minería de barequeo.

(...)

ARTÍCULO 164. AVISO A LAS AUTORIDADES. Quien tenga conocimiento del aprovechamiento, exploración o explotación ilícita de minerales dará aviso al alcalde del lugar y éste, previa comprobación de la situación denunciada, procederá al decomiso de los minerales extraídos y a poner los hechos en conocimiento de la autoridad minera, sin perjuicio de las acciones penales correspondientes.

(...) ARTÍCULO 306. MINERÍA SIN TÍTULO. Los alcaldes procederán a suspender, en cualquier tiempo, de oficio o por aviso o queja de cualquier persona, la explotación de minerales sin título inscrito en el Registro Minero Nacional. Esta suspensión será indefinida y no se revocará sino cuando los explotadores presenten dicho título. La omisión por el alcalde de esta medida, después de recibido el aviso o queja, lo hará acreedor a sanción disciplinaria por falta grave.”

Entrará la Sala a resolver primero el recurso de apelación del demandado el cual esta encaminado a que la condena realizada a la CVC sea revocada, por considerar que dicha entidad no incurrió en demoraras al realizar las gestiones tendientes a proteger el inmueble propiedad de los demandados.

Según lo expuesto normativamente la máxima autoridad departamental en materia ambiental es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca- C.V.C., la cual está encargada del manejo, control y vigilancia de los recursos naturales renovables; y que en materia minera es el alcalde del municipio de Ansermanuevo, quien tiene las competencias para impedir la minería ilegal en su jurisdicción.

Lo anterior, hace referencia a que la actividad de extracción de material de arcilla para construcción, desplegada por la Ladrillera Arcillas Panorama, contiene ambos componentes: ambiental y minero.

Se tiene que como primer cruce de información entre el municipio de Ansermanuevo y la CVC el oficio nro. 41429 del 31 de agosto de 2012 por medio del cual el municipio de Ansermanuevo solicitó al director territorial de la CVC, designar un funcionario competente solucionar problemas causados por la extracción de tierra en el barrio Pueblo nuevo, toda vez que se ha puesto en riesgo la Escuela y una vivienda al igual que un lote en el barrio El Prado

	MUNICIPIO DE ANSERMANUEVO VALLE DEL CAUCA NIT : 800.100.532-8	PAGINA - 1 -
	COMUNICACIONES OFICIALES	CÓDIGO : 76-041-500 VERSIÓN : 2 FECHA DE APROBACIÓN: 02 / Enero / 2012

97

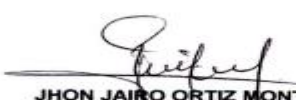
41429 / 31 AGO 2012

Señor
Henry Aviles
Director Territorial
CVC

Cordial saludo:

De la manera más atenta le solicitamos designar el funcionario competente del Municipio de Ansermanuevo Valle, con el fin de solucionar problema causado por la extracción de tierra en el barrio Pueblo Nuevo, ya que se ha puesto en riesgo la Escuela, una vivienda al igual que un lote en el barrio El Prado. Por tal motivo la visita se realizará el próximo martes 04 de Septiembre de 2012, con el CMGR Municipal. Le estaremos altamente agradecidos.

Atentamente;


JHON JAIRO ORTIZ MONTOYA
TECNICO ADMINISTRATIVO DE INFRAESTRUCTURA

Después de una revisión exhaustiva al expediente no se encontró documento anterior a la fecha del anterior oficio que permita establecer un momento diferente en que las entidades demandadas tuvieron conocimiento de la situación anómala de extracción de tierra por parte del establecimiento de comercio Ladrillera Panorama.

Para el 4 de septiembre de 2012 la CVC y funcionarios de la alcaldía municipal de Ansermanuevo realizaron visita al Barrio Pueblo Nuevo, donde se encuentra ubicado inmueble de los demandantes, en el cual se señaló que:

131


Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca

INFORME DE VISITA A: Barrio Pueblo Nuevo, Asemanuevo

Fecha y hora de la visita: Septiembre 4 de 2012, 10: 00 am

Dependencia: Dirección Ambiental Regional Norte

Nombre del funcionario o funcionarios: Sildery Gallego, funcionaria del Proceso ARNUT de la DAR Norte

Ubicación del lugar de la visita: Institución Educativa Santa Ana de los Caballeros sede Barrio Pueblo Nuevo y una vivienda del barrio El Prado, Municipio de Asemanuevo.

Personas que asistieron a la visita: John Jairo Ortiz, Carlos Andrés, empleados de la Administración Municipal

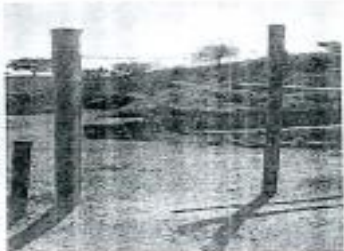
Objeto de la visita: Atender solicitud de visita por parte de la secretaria de Planeación Municipal, radicado No 55835

Descripción de lo observado:

Atendiendo solicitud de acompañamiento a vista por parte de la Administración municipal para atender afectación de dos predios ocasionados por la extracción de tierra en un lote en el Barrio Pueblo Nuevo funcionarios de la DAR Norte realizo visita al sector en compañía de los funcionarios de la Alcaldía municipal, donde se pudo evidenciar lo siguiente:

Se vio una vivienda ubicada en el barrio El Prado la cual presenta problemas de agrietamiento en las paredes por la entrada y salida de volquetas y una retroexcavadora que hacen la extracción de tierra en un lote vecino, el talud se dejo muy cerca a la casa de unos 5 MT y puede presentar problemas de erosión porque se encuentra muy frágil


Versión 04


No se deben realizar modificaciones en el formato.
Grupo Gestión Ambiental y Calidad

COD: FT.08.01

Como recomendación se dio requerir al establecimiento de comercio ladrillera Panorama a suspender la actividad de extracción de tierra en ese y requerir al representante legal para que presente los permisos para realizar la actividad que desarrolla la ladrillera.

Que mediante visita realizada el 13 de septiembre de 2012, la CVC hace seguimiento observando:


Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca

DÍA: 13 MES: 09 AÑO: 2012		CONTROL DE VISITAS 006970	
DAR: Norte		MUNICIPIO: Asemanuevo	
VEREDA O CORREGIMIENTO: Urbano		PREDIO: Ladrillera Panorama	
FUNCIONARIO: Sildery Gallego		USUARIO: Doralba Blandón	
OBJETO DE LA VISITA: Visita de seguimiento a facturas de Paises Sada al Medio Ambiente			
SITUACIÓN ENCONTRADA: En visita realizada días Pasados a una sede educativa donde se vio un talud en la entrada y salida de volquetas en el lote vecino a la casa de unos 5 MT y puede presentar problemas de erosión porque se encuentra muy frágil			
RECOMENDACIONES: Se debe suspender la actividad de extracción de tierra en ese talud y ademas se debe presentar el permiso al municipio			
Consideramos oportuno informarle que de conformidad con lo dispuesto en la ley 99 de 1993, en su art. 65, la CVC tiene la función de imponer y ejecutar 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. Por consiguiente, le notifico que estamos previendo o impidiendo que la ocurrencia de este hecho, atente contra el medio ambiente y los recursos naturales renovables, en consecuencia sírvase proceder de conformidad			
C-1 27452 Sildery Gallego FIRMA DEL FUNCIONARIO		[Firma] FIRMA DEL USUARIO	

Por lo anterior recomendó la suspensión de la actividad, y levantó un acta firmada por la funcionaria de la CVC y la señora Doralba Blandón, representante legal de la Ladrillera Panorama.

Mediante oficio del 14 de septiembre, el director territorial dirección ambiental regional norte de la CVC, solicitó la suspensión de las actividades de extracción, de igual manera los permisos para realizar tal actividad.



Corporación Autónoma
Regional del Valle del Cauca

Cartago, Septiembre 14 de 2012.

Al responder citar este número
0771 - 16387 - 2012
R 55835

Señora
DORALBA BLANDON
Representante Legal
Ladrillera Panorama
Ansermanuevo Valle

1111351697
25 09 2012

Asunto: Solicitud Permiso para extracción de tierra en el barrio Pueblo Nuevo

En el lote que se encuentra ubicado en el barrio Pueblo Nuevo, vecino de la escuela sede de la IE Santa Ana de los Caballeros, viene presentado problemas de agrietamiento en las instalaciones, además hay una vivienda ubicada encima del barranco el cual esta presentando el mismo problema y posibilidades de que caiga ya que el talud quedo muy cerca de esta.

Dado lo anterior nos permitimos solicitar la suspensión inmediata de las actividades de extracción en este lote.

Cualquier información adicional con respecto a este requerimiento, podrá ser solicitada en nuestras oficinas ubicadas de Cartago al teléfono 2142188 ext. 725

Atentamente,

HENRY TRUJILLO AVILES
Director Territorial (C)
Dirección Ambiental Regional Norte

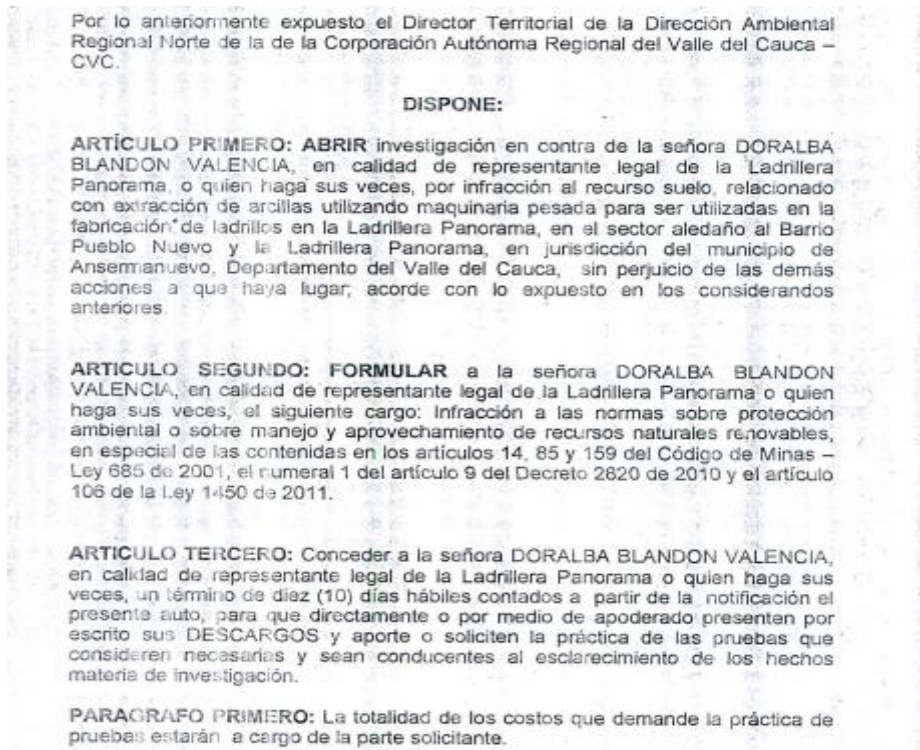
Copia: Señor Jhon Jairo Ortiz
Técnico Administrativo de infraestructura Alcaldía Municipal
Calle 7 carrera 4
Ansermanuevo, Valle del Cauca

Proyecto y elaboro: Sukdery Gallego Técnico O Proceso ARNUT
Revisó: Diego Barbosa, Coordinador Proceso ARNUT

RECIBIDO
Comun-72
26 sept/12

ESCANEADO

A partir del 14 de septiembre de 2012 se observan dentro del expediente solicitudes y visitas para que se proceda con la suspensión de las actividades de extracción de material; pero solo hasta el 26 de junio de 2013 la C.V.C. expide la resolución nro. 0387 n la cual se adopta medida preventiva, consistente en ordenar a la Ladrillera Panorama la suspensión inmediata de las actividades de explotación minera de arcilla. De igual manera el 26 de junio de 2013 se dio apertura a la investigación y se formularon cargos contra la señora Doralba Blandón Valencia, en calidad de representante legal del establecimiento de comercio Ladrillera Panorama.



Del concepto técnico expedido por el funcionario de la CVC el 24 de junio de 2013, y que sirvió de fundamento para la imposición de la medida preventiva, se describe la situación, en la que se relacionó la extracción de tierra con maquinaria pesada sin los permisos requeridos, afirmando en el referido documento que se constituía en un aprovechamiento ilegal o minería ilegal, que ha afectado tanto la institución educativa como la vivienda ubicada en el barrio el prado, la cual presenta agrietamientos en las paredes y se ha generado un desplome en la parte trasera de la vivienda, dejándola en riesgo.

De igual manera se realizó visita el 6 de agosto de 2013 para verificar el estado que presentaba la vivienda y el lote adyacente, ubicados en el barrio el Prado manzana 2, en dicho informe se indicó que la vivienda objeto de esa visita se encontraba colindante a un sector donde se ha venido desarrollando una explotación de material con el fin de ser utilizado por la ladrillera panorama y que dicha actividad se ha desarrollado de manera irregular y que la misma no cumple con las condiciones técnicas mínimas para este tipo de actividades. En el informe también se indicó que actualmente en el sitio se puede observar que se vienen presentando procesos erosivos manifestados por el desgaste progresivo de la capa superficial del suelo, procesos propios de sectores que carecen de cobertura vegetal y que tienen altos grados de inclinación.

En el presente caso la Sala puede concluir que si bien la CVC cumplió con la obligación de control y vigilancia y dio apertura al proceso sancionatorio ambiental al evidenciar una infracción ambiental y ausencia del permiso ambiental y del título minero para desarrollar tal actividad, considera esta corporación como lo hizo el *a quo* que lo realizado por la misma fue tardía, pues se encuentra probado, desde el 4 de septiembre de 2012 que se efectuó la visita al lugar de los hechos, se vislumbró una situación irregular al desarrollarse actividad de extracción de material sin las licencias y permisos respectivos, y solo hasta el 26 de junio de 2013 se adoptó una medida preventiva, lo que significa que pasaron más de nueve (9) meses, cuando la situación de desarrollar esta

actividad sin licencias era suficiente para tomar la medida preventiva, ante la grave afectación al medio ambiente y los inmuebles vecinos.

La Sala no desconoce que la C.V.C. solicitó en aproximadamente tres (3) ocasiones al establecimiento de comercio ladrillera Arcillas Panorama la suspensión de las actividades de extracción, pero dichas solicitudes como tal no tuvieron la capacidad vinculante y obligatoria suficiente para lograr la cesación de la labor que generó el daño a los demandantes, a pesar de que la Ladrillera Panorama se encontraba ejerciendo la actividad sin licencia, situación que exigía la actuación policiva de la CVC y la inmediata suspensión de la actividad, no obstante, se limitó a requerimiento y exhortos, sin ningún efecto, mientras la Ladrillera continuaba con su actividad ilegal.

Señaló la CVC en su escrito de apelación como argumento de defensa, que actuó dentro del marco de sus competencias emprendiendo las acciones y medidas pertinentes a partir de la situación ambiental de la extracción de material, independiente de los daños causados a terceras personas en sus bienes, en tanto desconocía la situación particular de la demandante y sin embargo adelantó el procedimiento sancionatorio del caso.

Al respecto, considera la Sala que las labores desplegadas por dicha entidad en el marco del procedimiento administrativo sancionatorio ambiental, si bien estaban destinadas a conjurar posibles infracciones ambientales, lo cierto es que las mismas no sólo tienen efectos adversos al medio ambiente, sino frente a particulares y corresponde al Estado velar por su protección desde los distintos ámbitos y competencias, sin que para proceder a ello deba mediar solicitud expresa o queja alguna como lo sugirió la entidad demandada CVC, por lo que se reitera que la situación motivo de este proceso, fue atendida de forma deficiente en tanto no fue oportuna.

El apoderado judicial de la entidad llamada en garantía, Previsora S.A, en su recurso de apelación argumentó que debe absolverse del pago al cual fue condenado en proporción al 20% del daño emergente causado a la demandante Francy Elena Ruiz Muñoz, el pronunciamiento sobre el **llamamiento en garantía** formulado por dicha entidad frente a **La Previsora S.A. Compañía de Seguros**, con fundamento en las pólizas nro. 1006299 y 1009396 que amparan la responsabilidad civil extracontractual, dentro de los límites y valores asegurados (reembolso ordenado en la sentencia de primera instancia, toda vez que el contrato de seguro no excluyó de su cobertura el pago de perjuicios morales y el valor de daño emergente se encuentra incluido en el deducible pactado.

Al respecto, la Sala considera que la decisión de primera instancia en este aspecto es acertada y debe confirmarse, en primer lugar, porque de la revisión del plenario se observa que el juez de instancia valoró la póliza de responsabilidad civil nro. 1006299, en la cual no se indicó sobre la exclusión de los perjuicios morales.

Ahora bien con respecto al escrito de apelación presentado por el apoderado judicial de los demandantes esta Sala considera que no tiene vocación de prosperidad, toda vez que este aseguró que el municipio de Ansermanuevo es el único responsable de la causación del daño a la propiedad inmueble de los demandantes, pero dentro del proceso se pudo

probar que tanto el municipio como la CVC no realizaron las actuaciones tendientes a evitar la explotación minera ilegal realizada por la ladrillera, situación que generó el daño.

Por todo lo anteriormente expuesto esta Sala confirmará la sentencia de primera instancia ya que las omisiones en que incurrieron el municipio de Ansermanuevo y la CVC está estrechamente relacionadas con la causación del daño, situación contraria se habría presentada si hubiese realizado las actuaciones según su competencia para evitar la ocurrencia del daño.

7.2.1. De la condena en costas

Consecuencialmente y siguiendo lo dispuesto en el artículo 188 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en concordancia con el artículo 365 del Código General del Proceso, se condenará a los recurrentes, Corporación Autónoma Regional del valle del Cauca- CVC, Previsora S.A y parte demandante al pago de costas de esta instancia, las cuales deberán ser liquidadas de manera concentrada por el Juzgado que conoció el proceso en primera instancia de conformidad con lo establecido en el artículo 366 del CGP.

Por ello, en aplicación del numeral 4º del artículo 366 del C.G.P. en concordancia con el acuerdo nro. PSAA16-10554 agosto 5 de 2016, expedido por la sala administrativa del Consejo Superior de la Judicatura, se fijan agencias en derecho en la suma de un (1) s.m.l.m.v.

**En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo del Valle del Cauca,
Sala Quinta de Decisión, administrando Justicia en nombre de la República de
Colombia y por autoridad de la Ley,**

F A L L A

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia sentencia nro. 019 del 05 de marzo de 2021 proferida por el Juzgado Tercero Administrativo del Circuito de Cartago.

SEGUNDO: CONDENAR a la parte demandante, al Municipio de Ansermanuevo y la CVC, en el proceso al pago de las costas de esta instancia, las que deberán ser liquidadas por el juzgado que conoció del proceso en primera instancia. Fijar como agencias en derecho la suma equivalente a un (01) SMLMV.

TERCERO: DEVOLVER el expediente al Juzgado de origen una vez ejecutoriada la presente Sentencia, previas anotaciones en el sistema informático "SAMAI".

Providencia discutida y aprobada en Sala de Decisión, según consta en Acta de la fecha.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

PAOLA ANDREA GARTNER HENAO
Magistrada

GUILLERMO POVEDA PERDOMO
Magistrado

KATIA ALEXANDRA DOMÍNGUEZ GARCÉS
Magistrada