

"POR MEDIO DE LA CUAL SE IMPONE UNA MEDIDA PREVENTIVA Y SE DICTAN OTRAS DISPOSICIONES"

EL JEFE DE LA OFICINA ASESORA DE PROCESOS SANCIONATORIOS AMBIENTALES Y PROCESOS DISCIPLINARIOS DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DEL QUINDÍO –CRQ- en ejercicio de sus atribuciones legales y en especial las conferidas a través de las Resoluciones 2169 del 12 de diciembre de 2016, 066 del 16 de enero de 2017, 081 de enero 18 de 2017 y 2413 de agosto 17 de 2018, emanadas de Dirección General y en aplicación de la Ley 1333 de Julio 21 de 2009 y,

CONSIDERANDO:

A.) Que mediante **Oficio N° 06219 del 17 de Julio de 2018**, el señor Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, informó a esta Autoridad Ambiental sobre la adopción del Plan Parcial para el predio denominado "Palenque", ubicado en el Municipio de La Tebaida, Quindío, informando entre otras lo siguiente:

"(...)

1. El Alcalde del Municipio de La Tebaida, expidió el Decreto N° 065 del 06 de Junio del año 2015, mediante el cual se adoptó el Plan Parcial para el predio denominado "Palenque".

2. La Corporación Autónoma Regional del Quindío en respuesta a requerimiento realizado por esta judicial, certifico mediante Oficio N° 0011837 del 16 de Noviembre de 2016, que en el proceso de adopción del Plan Parcial Palenque, no se surtió el proceso de concertación ante la autoridad ambiental conforme lo expone el artículo 27 de la Ley 388 de 1997.

3. Conforme lo anterior, esta Judicial instauro demanda de Nulidad Simple, ..., quien por auto del 2 de febrero de 2017 decreto medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto N° 065 de 2015. En la actualidad la medida preventiva se encuentra vigente.

4. Por auto del 2 de febrero de 2017, el Juzgado Primero Administrativo del Circuito de Armenia, decreto la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto N° 065 de 2015. La juez en su providencia fue muy clara al establecer cuál era la finalidad de la medida cautelar, como es evitar que el Plan Parcial se desarrollara hasta tanto la jurisdicción contenciosa administrativa se pronunciara de fondo, toda vez que estaban presentes en el área que cobijaba el proyecto zonas de protección e importancia ambiental que debieron ser concertadas con la autoridad ambiental y evitar afectación de derechos de particulares; para mayor ilustración me permito transcribir apartes de lo manifestado por la señora juez:

5. La juez de instancia en la medida cautelar deprecada señaló con claridad manifestó lo siguiente: "...es posible que con el desarrollo del plan parcial "Palenque" puedan afectarse bienes ambientales, como el nacimiento de agua denominado Quebrada "La Tulia" y la Quebrada "El Cántaro", y con ello desencadenar un daño ecológico".

6. No obstante lo anterior, el día 12 de enero del cursante año, esta judicial realizó visita en las instalaciones de la Secretaria de Planeación de La Tebaida, en aras de verificar el expediente correspondiente al Plan Parcial "Palenque" y el cumplimiento de la medida cautelar; encontrándose con la sorpresa que el Municipio por Resolución N° OAP-OBR-2017-0090 del 15 de Junio de 2017, fecha posterior a la expedición del auto expedido por la Juez Primera Administrativa,

otorgó licencia de construcción modalidad obra nueva, dentro del predio denominado "Palenque" a favor del señor Rubén Botero Jaramillo.

7. Como se puede apreciar el proyecto urbanístico, cobijado con el Plan Parcial "Palenque", se ha seguido desarrollando sin haberse concertado con la entidad que usted preside los aspectos ambientales, que puedan verse afectados con el desarrollo de dicho Plan.

En este orden de ideas, muy respetuosamente me dirijo a usted... para solicitarle se informe que actuaciones se han surtido para la protección del componente ambiental que podría verse afectado con el desarrollo del Plan Parcial Palenque, atendiendo las funciones de máxima autoridad ambiental y de control y seguimiento a aquellas actividades que puedan generar deterioro ambiental y a los recursos naturales como bien lo señala el artículo 31 de la ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015." (Negrillas por fuera del texto).

A dicho Oficio se allegó el Oficio CRQ N° 0011837 del 16 de Noviembre de 2016 en respuesta al Oficio N° 11381 del 04 de Noviembre de 2016.

B.) Que el Oficio N° 06219 de 2018 anteriormente descrito, fue enviado también por medio electrónico por parte del Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, el cual fue radicado en la CRQ a través del **Oficio N° 06137 del 16 de Julio de 2018.**

C.) Que teniendo en cuenta lo anteriormente descrito, mediante el **Comunicado Interno N° 291 del 23 de Julio de 2018**, la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación Autónoma Regional del Quindío, remitió a la Oficina Asesora de Planeación de la Corporación, los Oficios antes descritos N° 6219 y 6137 de 2018; no obstante dicha dependencia a través del Oficio N° 09335 del 10 de Agosto de 2018, informó al señor Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, lo siguiente:

"(...)

Al respecto, me permito informarle que para fines de control y seguimiento a los permisos ambientales, en la Corporación Autónoma Regional del Quindío no se ha tramitado ningún permiso que permita ser objeto de evaluación y otorgamiento... En tal sentido y teniendo en cuenta la observación expresada en el punto 6 de su misiva, la CRQ a través de la Subdirección de Regulación y Control Ambiental adelantara una visita técnica al sitio el 10/08/2018 y verificara el posible deterioro ambiental y a los recursos naturales.

De la misma manera... se requerirá a la Alcaldía del Municipio de la Tebaida, explicación sobre la base jurídica sobre las cuales fueron otorgadas las licencias de construcción anexadas por usted en su oficio, con el fin de actuar de acuerdo a las competencias correspondientes".

A dicho Oficio se allegó copia de las Actas de Visitas N° 23281 y 12822 del 09 de Agosto de 2018 y 10 de Agosto de 2018, respectivamente; así como, el Oficio N° 09387 del 14 de Agosto de 2018, dirigido a la Secretaría de Planeación del Municipio de La Tebaida.

D.) Que en virtud de lo requerido a través del Comunicado Interno N° 291 del 23 de Julio de 2018 descrito en el literal anterior, la Oficina Asesora de Planeación de la Entidad, dando respuesta a dicha solicitud y en aras de poner en conocimiento de este despacho, emitió el **Comunicado Interno N° 451 del 01 de Septiembre de 2018**, allegando la siguiente documentación:

Auto del 02 de Febrero de 2017 por el cual se decretó medida cautelar.

-Resolución OAP-2015-188 del 28 de Diciembre de 2015, por medio del cual se otorgó aprobación a un proyecto urbanístico general y licencia de urbanización.

-Resolución OAP-OBR-2017-0090 del 15 de Junio de 2017, por medio de la cual se otorgó una licencia de construcción modalidad obra nueva.

-Resolución OAP-MOD-2017-0132 del 27 de Septiembre de 2017, por medio de la cual se otorgó modificación a un proyecto urbanístico general y licencia de urbanización.

-Oficio N° 8280 del 14 de Septiembre de 2018 (SP-2018-679), en el cual el Secretario de Planeación de La Tebaida, informó que "...verificadas las licencias antes enunciadas conforme al plan parcial, las mismas se encuentran ajustadas dentro de los parámetros exigidos en el PBOT del Municipio de La Tebaida...".

-Oficio N° 8188 del 12 de Septiembre de 2019, (PAA-13.01-415) proveniente del Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, en el cual se pronunció de la siguiente forma: "...la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Armenia se pronunció respecto a la solicitud presentada por el suscrito dentro de la acción de nulidad de la referencia, teniendo en cuenta que el Municipio de La Tebaida por medio de la Resolución N° OAP-OBR-2017-0090 del 15 de Junio de 2017, otorgó licencia de construcción en la modalidad de obra nueva, dentro del predio denominado "palenque" a favor del señor Rubén Botero Jaramillo, incumpliendo la medida cautelar decretada el 2 de febrero de 2017 por el Juzgado Primero Administrativo...

En esta oportunidad la Juez Segunda Administrativa del Circuito de Armenia concluye: "que la entidad demandada desatiende los mandatos judiciales..., despliega actuaciones ajenas a la naturaleza de la medida que no es otra que evitar el avance de obras civiles sobre predios de los que su desarrollo urbano se tacha de desconocer de concertaciones ambientales, en busca de protecciones tanto de derechos de particulares como de nichos ecológicos..."

En este orden de ideas, dando alcance al requerimiento realizado a la corporación mediante oficio N° PAA-6.16-316 del 12 de julio de 2018, me permito remitirle el auto de fecha 03 de septiembre de 2018..., con el fin que la corporación como máxima autoridad ambiental en el Departamento del Quindío, revise las actuaciones que se han surtido y tome las acciones necesarias para la protección del componente ambiental que podría estar afectándose con el desarrollo del Plan Parcial Palenque, dando cumplimiento al artículo 31 de la ley 99 de 1993 y el Decreto 1076 de 2015"

-Auto del 03 de Septiembre de 2019, del Juzgado Segundo Administrativo del Circuito de Armenia.

E.) Que mediante el **Comunicado Interno N° 388 del 05 de Diciembre de 2018**, este despacho requirió a la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Corporación para que a través de profesionales adscritos a dicha dependencia se efectuara visita técnica al predio Palenque a fin de determinar lo informado por el señor Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario; situación por la cual la Subdirección referida mediante **Comunicado Interno N° 012 del 04 de Enero de 2019**, allegó el Acta de Visita N° 27496 del 26 de Diciembre de 2018.

F.) Que la Corporación Autónoma Regional del Quindío -CRQ-, mediante **Auto N° 105 del 18 de Marzo de 2019**, resolvió iniciar una Indagación Preliminar, a través del Procedimiento Sancionatorio Ambiental, previsto en la Ley 1333 de 2009, en

contra del MUNICIPIO DE LA TEBAIDA y el señor RUBEN BOTERO JARAMILLO, ordenando la práctica de la siguiente prueba:

"1. Solicitar a la Oficina Asesora de Planeación de la corporación, indique si hubo concertación del plan parcial, y si por parte de esta entidad existe requerimiento alguno para ello, así como determinar en qué áreas de protección está ubicado el proyecto, así como aportar el informe de seguimiento a licencias de parcelación y construcción en suelos rurales, suburbanos y urbanos emitidos por la parte técnica adscrita a su dependencia.

2. Solicitar a la Subdirección de Regulación y Control Ambiental, visita y posterior concepto técnico, en aras de que se verifique el estado actual de dicho predio, con el propósito de establecer la posible configuración de conductas constitutivas de infracciones ambientales en el predio en comento, y en caso afirmativo se solicita aportar informe técnico donde se establezca las circunstancias de modo tiempo y lugar, así como la identificación de los recursos naturales afectados y demás situaciones evidenciadas que sean útiles para dar impulso a las actuaciones sancionatorias ambientales que aquí se indagan a fin de establecer plenamente las conductas presuntamente realizadas; así mismo, se requiere determinar si dicho plan parcial está relacionado con el proyecto Puerta del Edén y en caso afirmativo, informar si con su construcción se causaron daños a los recursos naturales renovables y si se tramitaron permisos de carácter ambiental".

Dicho auto fue comunicado mediante los Oficios N° 3686 de 2019 y página web de la CRQ.

G.) Que de conformidad con lo anteriormente requerido, profesionales adscritos a la Oficina Asesora de Planeación de la Corporación, mediante **Comunicado Interno N° 226 del 27 de Marzo de 2019**, realizaron las siguientes consideraciones:

"...respetuosamente me permito informarle que el Municipio de La Tebaida, a pesar de haber solicitado Determinantes Ambientales para la formulación del Plan Parcial de la zona de expansión urbana del predio denominado Palenque y suministradas por la CRQ mediante oficio radicado con el 00006439 del 16 de junio de 2014, en ningún momento radicó el Plan Parcial para fines de concertación de los asuntos ambientales, en cumplimiento del Decreto 1478 de 2014 vigente en este momento.

Esta oficina tuvo conocimiento por información suministrada por la Procuraduría Judicial de Asuntos Ambientales y Agrario de Armenia mediante PAA-6-16-3016...

Teniendo en cuenta la situación anterior, esta dependencia solicitó al Municipio de la Tebaida mediante oficio con radicación N° 00008663 del 24 de julio de 2018, informar las razones jurídicas que tuvo el Municipio para otorgar las licencias urbanísticas anteriormente citadas. Al no obtener respuesta del Municipio nuevamente mediante oficio con radicación N° R09359-18 del 13 de agosto de 2018, se solicitó informar, sobre qué base jurídica, fueron otorgadas las licencias de construcción arriba citadas sin la concertación del Plan Parcial. A la fecha el municipio aún no ha contestado.

Con respecto a suministrar los informes de seguimiento a licencias de parcelación y construcción en suelos rurales, suburbanos y urbanos emitidos por esta dependencia, me permito aclarar, que el suelo de expansión para efectos de habilitarlo para uso urbano, requiere la formulación y presentación por parte del Municipio del respectivo Plan Parcial, sin que a la fecha se haya presentado, por lo tanto no puede existir ningún informe pues lo que se ha presentado es una falta al procedimiento de ley".

A dicho Comunicado se allegaron los Oficios N° 00008663 de 2018 y R09359-18 de 2018.

H.) Que mediante **Auto N° 548 del 03 de Julio de 2019**, la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, se reiteró la práctica de una prueba decretada en una indagación preliminar:

"1.Reiterar a la Subdirección de Regulación y Control Ambiental, lo consignado dentro del Comunicado Interno N° 170 del 21 de Marzo de 2019, para que realice lo requerido y allegue a este despacho en el menor termino posible lo decretado".

I.) Que mediante el **Comunicado Interno N° 573 del 26 de Julio de 2019**, la oficina Asesora de Planeación de la Corporación, remitió el **Oficio N° 8036 del 24 de Julio de 2019**, proveniente del señor Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, en el cual realizó las siguientes manifestaciones:

"Referencia: PREVENTIVA – Reitera solicitud de tomar acciones y medidas – Plan Parcial "Palenque" en el Municipio de La Tebaida, Quindío.

(...)

*6. Como se puede apreciar el proyecto urbanístico, cobijado con el Plan Parcial "Palenque", se ha seguido desarrollando sin haberse concertado con la entidad que usted **preside los aspectos ambientales, y de acuerdo a esto, se viene presuntamente impactando el medio ambiente y los recursos naturales con el desarrollo de dicho Plan.***

Ahora bien, en relación con las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en la protección de las áreas de importancia ecológica y de aptitud forestal, el honorable Consejo de Estado en su Sección Primera, manifestó en reciente jurisprudencia lo siguiente:

"...ejecutar, administrar, operar y mantener 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.

XII.4.8.3** En esa medida, llama la atención de la sala que Comare, como autoridad ambiental integrante de ese específico sector administrativo, que cuenta con funcionarios que han de poseer los conocimientos técnicos y especializados en materia ambiental y que, por esa razón, tiene bajo su cargo el desempeño de precisas competencias legales relativas a la protección de los recursos naturales, la diversidad biológica y el medio ambiente, **haya omitido adoptar medidas oportunas y eficientes para evitar el daño ambiental irreversible provocado por Arquitectura y Concreto.

(...)

*El resultado de la referida omisión imputable a Comare no solo se detiene en la individualización o la subjetivación de los derechos colectivos por parte de aquellas personas que contaron con la capacidad económica para pagar las multas, **sino que desconoce la función preventiva de las sanciones ambientales, tanto en su modalidad general, al truncar la disuasión de quienes estén próximos a cometer una infracción; como en su perspectiva especial, al dejar de inducir al sujeto infractor para que no vuelva a incurrir en las conductas que generaron daños ambientales"***

En este orden de ideas, muy respetuosamente me dirijo a usted y sin que esto implique coadministrar, le solicito que desde sus competencias se tomen las acciones necesarias para dar una solución a la problemática planteada, teniendo en cuenta igualmente las competencias a prevención en materia ambiental que le asiste a la corporación, conforme se establece en la ley 1333 del año 2009". (Subrayado por fuera del texto).

CONSIDERACIONES CONSTITUCIONALES Y LEGALES

A.) Que la **Constitución Política de Colombia establece en sus artículos 8, 58 y 79**, que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; que la propiedad es una función social que implica

obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica; que es deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente y de manera particular el deber de conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Que al respecto, la **Corte Constitucional mediante sentencia C- 431 de 2000**, dispuso que le corresponde al Estado con referencia a la protección del ambiente: "(...) 1) *Proteger su diversidad e integridad*, 2) *Salvaguardar las riquezas naturales de la Nación*, 3) *Conservar las áreas de especial importancia ecológica*, 4) *Fomentar la educación ambiental*, 5) *Planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución*, 6) *Prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental*, 7) *Imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente* y 8) *Cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera*. (...)".

B.) Que el **Artículo 31 de la Ley 99 de 1993**, precisa las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales, en su numeral 2º cita lo siguiente: "*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;*"

Que el **numeral 17 ibídem**, indica: "*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...*".

C.) Que por su parte, la **Ley 1333 del 21 de julio de 2009**, publicada en el Diario Oficial No. 47.417 del mismo día, estableció el procedimiento sancionatorio en materia ambiental, subrogado entre otras disposiciones los Artículos 83 a 86 de la Ley 99 de 1993, y señaló que el Estado es titular de la potestad sancionatoria en materia ambiental, a través del hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, y demás autoridades ambientales, de conformidad con las competencias establecidas por la Ley y los reglamentos.

Que el **artículo 1 de la citada Ley**, dispone que "*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 – UAESPNN, de conformidad con las competencias establecidas por la ley y los reglamentos*".

Que el **artículo 2 de la Ley 1333 de 21 de julio de 2009**, facultó a las Corporaciones Autónomas Regionales, imponer y ejecutar las medidas preventivas y sancionatorias consagradas en la referida Ley y que sean aplicables según el caso, sin perjuicio de las competencias legales de otras autoridades.

Que la protección del ambiente corresponde a uno de los más importantes cometidos estatales y es deber del Estado garantizar a las generaciones futuras la conservación del mismo y la preservación de los recursos naturales. De ahí el objeto para crear las Corporaciones Autónomas Regionales, encargadas 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.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA ACTUACIÓN

A.) Que la función preventiva de la Autoridad Ambiental encuentra fundamento en varias disposiciones constitucionales, por ejemplo, el **artículo 80 de la Constitución Política**, establece que "El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución"; así mismo, dispone "Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados".

De acuerdo con lo establecido en el **artículo 95 de la Carta Política**, la cual preceptúa en su numeral 8, que es deber ciudadano, "proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano".

B.) Que la **Ley 23 de 1973**, por medio de la cual se concedieron facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, establece en su Artículo 2 que "el medio ambiente es un patrimonio común, cuyo mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en la que deben participar el Estado y los particulares, y así mismo, define que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables".

C.) Que el **Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente – Decreto Ley 2811 de 1974**, consagra en su artículo 1º que "el ambiente es patrimonio común y que el Estado y los particulares deben participar en su preservación y manejo por ser un bien de utilidad pública e interés social".

Que el **artículo 2 del Decreto 2811 de 1974**, indica: "Fundado en el principio de que el ambiente es patrimonio común de la humanidad y necesario para la supervivencia y el desarrollo económico y social de los pueblos, este Código tiene por objeto: 1. Lograr la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, según criterios de equidad que aseguren el desarrollo armónico del hombre y de dichos recursos, la disponibilidad permanente de estos y la máxima participación social, para beneficio de la salud y el bienestar de los presentes y futuros habitantes del territorio nacional. 2. Prevenir y controlar los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos. 3. Regular la conducta humana, individual o colectiva y la actividad de la administración pública, respecto del ambiente y de los recursos naturales renovables y las relaciones que surgen del aprovechamiento y conservación de tales recursos y de ambiente".

El **artículo 7 de la misma norma**, establece lo siguiente: "Toda persona tiene derecho a disfrutar de un ambiente sano".

D.) Que con la expedición de la **Ley 99 de 1993**, el legislador nacional creó el Ministerio de Medio Ambiente, hoy de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, reorganizó el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables y organizó el Sistema Nacional Ambiental – SINA.

Que el **Artículo 1 ibídem**, estableció los Principios Generales Ambientales. Señalando que la política ambiental colombiana seguirá entre otros principios generales, el establecido en el Numeral 6:

(...) Numeral 6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente".

Que el artículo 7 *ibidem*, determinó con respecto al ordenamiento territorial:

"ARTÍCULO 7o. DEL ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO. Se entiende por ordenamiento ambiental del territorio para los efectos previstos en la presente ley, la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la nación, a fin de garantizar su adecuada explotación y su desarrollo sostenible".

Que a su vez, el artículo 31 de la citada Ley, en su numeral 9, cita lo siguiente: "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".

Que en el artículo 107 de Ley 99 de 1993, se estatuye que "las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares".

E.) Que la Ley 388 de 1997, establece lo siguiente en relación con los ordenamientos del territorio en armonía con la defensa del patrimonio ecológico y protección al medio ambiente:

"ARTICULO 1o. OBJETIVOS. La presente ley tiene por objetivos:

1. **Armonizar y actualizar las disposiciones contenidas** en la Ley 9ª de 1989 con las nuevas normas establecidas en la Constitución Política, la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo, la Ley Orgánica de Areas Metropolitanas y la **Ley por la que se crea el Sistema Nacional Ambiental.**
2. El establecimiento de los **mecanismos que permitan al municipio, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico** y cultural localizado en su ámbito territorial y la prevención de desastres en asentamientos de alto riesgo, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.
3. Garantizar que la utilización del suelo por parte de sus propietarios se ajuste a la función social de la propiedad y permita hacer efectivos los derechos constitucionales a la vivienda y a los servicios públicos domiciliarios, **y velar por la creación y la defensa del espacio público, así como por la protección del medio ambiente** y la prevención de desastres.
4. **Promover la armoniosa concurrencia de la Nación, las entidades territoriales, las autoridades ambientales** y las instancias y autoridades administrativas y de planificación, en el cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales que prescriben al Estado el ordenamiento del territorio, para lograr el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
5. Facilitar la ejecución de actuaciones urbanas integrales, en las cuales confluyan en forma coordinada la iniciativa, la organización y la gestión municipales con la política urbana nacional, así como con los esfuerzos y recursos de las entidades encargadas del desarrollo de dicha política.

ARTICULO 2o. PRINCIPIOS. El ordenamiento del territorio se fundamenta en los siguientes principios:

1. **La función social y ecológica de la propiedad.**
2. **La prevalencia del interés general sobre el particular.**

3. La distribución equitativa de las cargas y los beneficios.

ARTICULO 5o. CONCEPTO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico **y en armonía con el medio ambiente** y las tradiciones históricas y culturales.

ARTICULO 6o. OBJETO. El ordenamiento del territorio municipal y distrital tiene por objeto complementar la planificación económica y social con la dimensión territorial, racionalizar las intervenciones sobre el territorio y orientar su desarrollo y aprovechamiento sostenible, mediante:

1. La definición de las estrategias territoriales de uso, ocupación y manejo del suelo, en función de los objetivos económicos, sociales, urbanísticos y ambientales.
2. El diseño y adopción de los instrumentos y procedimientos de gestión y actuación que permitan ejecutar actuaciones urbanas integrales y articular las actuaciones sectoriales que afectan la estructura del territorio municipal o distrital.
3. La definición de los programas y proyectos que concretan estos propósitos.

El ordenamiento del territorio municipal y distrital se hará tomando en consideración las relaciones intermunicipales, metropolitanas y regionales; deberá atender las condiciones de diversidad étnica y cultural, reconociendo el pluralismo y el respeto a la diferencia; e incorporará instrumentos que permitan regular las dinámicas de transformación territorial de manera que **se optimice la utilización de los recursos naturales y humanos para el logro de condiciones de vida dignas para la población actual y las generaciones futuras.**

ARTICULO 10. DETERMINANTES DE LOS PLANES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL. En la elaboración y adopción de sus planes de ordenamiento territorial los municipios y distritos deberán tener en cuenta las siguientes determinantes, que constituyen normas de superior jerarquía, en sus propios ámbitos de competencia, de acuerdo con la Constitución y las leyes:

1. Las relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales, así:

- a) Las directrices, normas y reglamentos expedidos en ejercicio de sus respectivas facultades legales, por las entidades del Sistema Nacional Ambiental, en los aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio, de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Código de Recursos Naturales, tales como las limitaciones derivadas del estatuto de zonificación de uso adecuado del territorio y las regulaciones nacionales sobre uso del suelo en lo concerniente exclusivamente a sus aspectos ambientales;
- b) Las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables, en las zonas marinas y costeras; las disposiciones producidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción, en cuanto a la reserva, alindamiento, administración o sustracción de los distritos de manejo integrado, los distritos de conservación de suelos, las reservas forestales y parques naturales de carácter regional; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas expedidas por la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción; y las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica;
- c) Las disposiciones que reglamentan el uso y funcionamiento de las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales y las reservas forestales nacionales;
- d) Las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales.

" (Negrilla por fuera del texto).

F.) Que el artículo 180 de la Ley 19 de 2012, el cual modificó el artículo 27 de la Ley 388 de 1997, estableció en relación con los planes parciales lo siguiente:

"ARTÍCULO 180. PROCEDIMIENTO PARA PLANES PARCIALES. El artículo 27 de la de la Ley 388 de 1997, quedará así:

"Artículo 27. Procedimiento para planes parciales. Para la aprobación y adopción de los planes parciales de que trata la presente Ley, se tendrá en cuenta el siguiente procedimiento:

1. Los proyectos de planes parciales serán elaborados por las autoridades municipales o distritales de planeación, por las comunidades o por los particulares interesados, de acuerdo con los parámetros que al respecto determine el plan de ordenamiento territorial o el Macroproyecto de Interés Social Nacional cuando este último así lo prevea.

2. La oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, revisará el proyecto de plan parcial con el fin de verificar el cumplimiento de las normas tenidas en cuenta para la formulación del plan. Para la aprobación del proyecto de plan parcial, la oficina de planeación contará con un término de treinta (30) días hábiles contados a partir de la fecha de radicación del proyecto, prorrogables por treinta (30) días hábiles más por una sola vez, so pena que se entienda aprobado en los términos en que fue presentado mediante la aplicación del silencio administrativo positivo.

3. Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo en los términos del numeral 2, éste se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en el reglamento del Gobierno Nacional, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual.

Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que consideren pertinentes y reiniciar el trámite de concertación ambiental.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles contados a partir del recibo del respectivo expediente.

4. Durante el período de revisión del proyecto de plan parcial se surtirá una fase de información pública, convocando a los propietarios y vecinos, para que éstos expresen sus recomendaciones y observaciones.

5. Una vez surtidas las etapas anteriores y dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo expreso o ficto o la concertación ambiental, cuando sea el caso, el alcalde municipal o distrital lo adoptará mediante decreto.

PARÁGRAFO 1. El incumplimiento de los términos previstos en el presente artículo para pronunciarse por parte de las autoridades competentes, constituirá falta grave en cabeza del Director y funcionarios responsables de la respectiva entidad.

PARÁGRAFO 2. Las autoridades ante las cuales se deban adelantar trámites urbanísticos con posterioridad a la adopción del plan parcial estarán obligadas a emitir sus conceptos o permisos con base en lo aprobado en el plan parcial y en su documento técnico de soporte. En todo caso, desde la aprobación del plan parcial se deberán tener definidos y resueltos todos los impactos de la operación sin que se requiera para su ejecución o desarrollo la aprobación de instrumentos de planificación complementarios.

PARÁGRAFO 3. La vigencia del plan parcial se señalará en el decreto en que se adopte y no se alterará por el hecho de que se modifique el Plan de Ordenamiento Territorial, salvo que los propietarios de los predios se acojan, por escrito a la nueva reglamentación.

PARÁGRAFO 4. El ajuste de planes parciales, en caso de requerirse, se efectuará teniendo en cuenta únicamente las instancias o autoridades a cuyo cargo se encuentren los asuntos objeto del ajuste necesario para el desarrollo del respectivo plan. La solicitud de determinantes únicamente se podrá circunscribir a los aspectos sobre los cuales se solicite de manera expresa y escrita la modificación, y se sustentarán en la misma reglamentación con la que fue aprobado el plan parcial, salvo que los interesados manifiesten lo contrario."

G.) La Ley 1523 de 2012, en su artículo 3, estableció los principios generales que orientan la gestión del riesgo:

"(...)

8. Principio de precaución: Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo.

9. Principio de sostenibilidad ambiental: El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo del desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. (...)"

H.) Que en relación con los Planes Parciales y la Autoridad Ambiental competente, se tiene que el artículo 10 del Decreto 2181 de 2006, determina lo siguiente:

"Artículo 10. Planes parciales objeto de concertación con la autoridad ambiental. Serán objeto de concertación con la autoridad ambiental respectiva los planes parciales que presenten alguna de las siguientes situaciones:

1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1220 de 2005 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya.
2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras.
3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas.
4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana". (Negrilla por fuera del texto).

Que a su vez el artículo 11 *Ibidem*, modificado por el artículo 6 del Decreto 1478 de 2013, establece:

"Artículo 6°. Modificación del artículo 11 del Decreto número 2181 de 2006. El artículo 11 del Decreto número 2181 de 2006 quedará así:

"Artículo 11. Concertación con la autoridad ambiental y documentos requeridos para ello. Expedido el concepto de viabilidad de que trata el artículo 9° del presente decreto, la oficina de planeación municipal o distrital o la dependencia que haga sus veces lo someterá a consideración de la autoridad ambiental correspondiente, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito adelanten la concertación de los asuntos exclusivamente ambientales, si esta se requiere de acuerdo con lo dispuesto en el artículo anterior. El proyecto de plan parcial se radicará con los documentos de que tratan los numerales 1, 2 y 5 del artículo 7° del presente decreto, ante la autoridad ambiental de conformidad con los términos en que se expidió el concepto de viabilidad.

La autoridad ambiental sólo podrá presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial, las cuales deben estar técnicamente y con base en la normativa ambiental vigente; y no podrá exigir la entrega de información adicional a la radicada con el proyecto de plan parcial en la oficina de planeación o la que haga sus veces, salvo que se trate de información que pueda suministrar la oficina de planeación municipal o distrital en relación con las condiciones ambientales propias de la escala de planificación del plan parcial. Las observaciones de la autoridad ambiental podrán ser objetadas por las autoridades municipales y distritales, a través del recurso de reposición de que trata el siguiente parágrafo.

Parágrafo. La concertación culminará con un acto administrativo, que hará parte integral de los documentos constitutivos del plan parcial, y contra el cual procederá el recurso de reposición en los términos de que trata el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo. La autoridad ambiental no podrá desconocer los actos administrativos previos que sustentan los trámites de concertación sometidos a su consideración".

Así mismo, el artículo 12 del Decreto 2181 de 2006, subrogado por el artículo 3 del Decreto 4300 de 2007, adicionado por el artículo 7 del Decreto 1478 de 2013, reza en su orden así:

"Artículo 3°. Subrogase el artículo 12 del Decreto 2181 de 2006, por el siguiente texto:
"Artículo 12. Términos para la concertación con la autoridad ambiental. La autoridad de planeación municipal o distrital y la autoridad ambiental competente dispondrán de un término de ocho (8) días hábiles, contados a partir del día siguiente de la radicación del proyecto de plan parcial ante la autoridad ambiental, para adelantar el proceso de concertación del mismo y adoptar las decisiones correspondientes relacionadas con los asuntos exclusivamente ambientales.

"La autoridad ambiental competente en el proceso de concertación analizará, revisará y verificará que las determinantes ambientales se encuentren debidamente definidas e incorporadas en el proyecto de plan parcial.

"Los resultados de este proceso se consignarán en un acta que deberá ser suscrita por los representantes legales o delegados de la autoridad ambiental y de la autoridad de planeación municipal o distrital".

(Decreto 4300 de 2007).

"Artículo 7°. Adición del artículo 12 del Decreto número 2181 de 2006. El artículo 12 del Decreto número 2181 de 2006, subrogado por el artículo 3° del Decreto número 4300 de 2007, quedará adicionado con el siguiente parágrafo.

"Parágrafo. Cuando no se logre la concertación entre el municipio o distrito y la autoridad ambiental competente, la oficina de planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de plan parcial, sin perjuicio de que el interesado pueda efectuar los ajustes que consideren pertinentes y solicitar a la Oficina de Planeación que reinicie el trámite de concertación ambiental.

Cuando se trate de planes parciales que desarrollen los Macroproyectos de Interés Social Nacional, si la autoridad ambiental no se pronuncia definitivamente dentro del término señalado en este artículo, le corresponderá al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decidir sobre los asuntos ambientales para lo cual dispondrá de un término máximo e improrrogable de quince (15) días hábiles, contados a partir del recibo del respectivo expediente".

(Decreto 1478 de 2013).

Finalmente se tiene que el artículo 5-B del Decreto 2186 de 2006, adicionado por el artículo 6 del Decreto 4300 de 2007, modificado por el artículo 2 del Decreto 1478 de 2013, estableció frente a las determinantes ambientales lo siguiente:

"Artículo 6°. Adiciónese el Decreto 2181 de 2006 con el siguiente artículo, el cual quedará inserto como artículo 5-B:

"Artículo 5-B. Determinantes ambientales para la formulación del plan parcial. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 1151 de 2007, la autoridad de planeación municipal o distrital deberá solicitar el pronunciamiento de las autoridades ambientales competentes sobre las siguientes determinantes ambientales, con base en las cuales se adelantará la concertación ambiental de que trata el artículo 11 del presente decreto:

"1. Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.

"2. Las características geológicas, geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud.

"3. Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas y las condiciones específicas para su manejo.

"4. La disponibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos".

"Parágrafo. El interesado podrá aportar los estudios y documentos que resulten necesarios para sustentar la formulación del proyecto de plan parcial en relación con las determinantes ambientales de que trata este artículo".
(Decreto 4300 de 2007).

"Artículo 2°. Modificación del numeral 4 del artículo 5B del Decreto número 2181 de 2006 adicionado por el artículo 6° del Decreto número 4300 de 2007. El numeral 4 del artículo 5B del Decreto número 2181 de 2006 quedará así:

"4. La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos".
(Decreto 1478 de 2013).

I.) En virtud de lo anterior, se tiene que mediante la **RESOLUCIÓN CRQ N° 720 DEL 08 DE JUNIO DE 2010**, se adoptaron las determinantes ambientales para ordenamiento territorial municipal en el Departamento del Quindío, situación por la cual se elaboró y adoptó el Documento denominado **"DETERMINANTES AMBIENTALES PARA EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL MUNICIPAL EN EL DEPARTAMENTO DEL QUINDÍO"**.

J.) Que el **artículo 4 de la Ley 1333 de 2009**, establece: "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".

Que el **artículo 12 ibídem**, cita: "Las medidas preventivas tienen por objeto prevenir o impedir 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".

Que el **artículo 13**, dicha norma añade que "comprobada la necesidad de imponer una medida preventiva, la autoridad ambiental procederá a imponerla mediante acto administrativo motivado".

Que el **parágrafo 1° del artículo 13 de la señalada Ley**, otorga la posibilidad a las autoridades ambientales de comisionar la ejecución de medidas preventivas a las autoridades administrativas y de la fuerza pública o hacerse acompañar de ellas para tal fin.

Que el **artículo 32 ibídem**, cita: "Las medidas preventivas son de ejecución inmediata, tienen carácter preventivo y transitorio, surten efectos inmediatos, contra ellas no procede recurso alguno y se aplicarán sin perjuicio de las sanciones a que hubiere lugar".

Que el **artículo 36 de la Ley 1333 de 2009**, establece las siguientes medidas preventivas: "amonestación escrita, decomiso preventivo de productos, elementos, medios o implementos utilizados para cometer la infracción; aprehensión preventiva de especímenes, productos y subproductos de fauna y flora silvestres; suspensión de obra o actividad cuando pueda derivarse daño o peligro para el medio ambiente, los recursos naturales, el paisaje o la salud humana o cuando el proyecto, obra o actividad se haya iniciado sin permiso, concesión, autorización o licencia ambiental o ejecutado incumpliendo el término de los mismos".

Así mismo la Corte Constitucional en la **Sentencia C-703 de 2010** sostuvo lo siguiente: *"Las medidas preventivas responden a un hecho, situación o riesgo que, según el caso y de acuerdo con la valoración de la autoridad competente, afecte o amenace afectar el medio ambiente, siendo su propósito el de concretar una primera y urgente respuesta ante la situación o el hecho de que se trate, y que si bien exige una valoración seria por la autoridad competente, se adopta en un estado de incertidumbre y, por lo tanto, no implica una posición absoluta o incontrovertible acerca del riesgo o afectación, como tampoco un reconocimiento anticipado acerca de la existencia del daño, ni una atribución definitiva de la responsabilidad, razones por las cuales su carácter es transitorio y da lugar al adelantamiento de un proceso administrativo a cuyo término se decide acerca de la imposición de una sanción. Así, no siendo la medida preventiva una sanción, además de que se aplica en un contexto distinto a aquel que da lugar a la imposición de una sanción, no hay lugar a predicar que por un mismo hecho se sanciona dos veces, pues la medida se adopta en la etapa inicial de la actuación administrativa para conjurar un hecho o situación que afecta el medio ambiente o genera un riesgo de daño grave que es menester prevenir, mientras que el procedimiento administrativo desarrollado después de la medida puede conducir a la conclusión de que no hay responsabilidad del presunto infractor y que, por mismo, tampoco hay lugar a la sanción que corresponde a la etapa final de un procedimiento administrativo y es la consecuencia jurídica de la violación o del daño consumado, comprobado y atribuido al infractor, y por lo mismo que la medida preventiva no se encuentra atada a la sanción, ni ésta depende necesariamente de aquella, no se configura el desconocimiento del principio non bis in ídem, pues se trata de dos consecuencias diferentes producidas en circunstancias y en etapas diferentes"*.

CONSIDERACIONES DE LA CORPORACIÓN

Así las cosas, y conforme a lo anteriormente expuesto en esta decisión, se tiene que en relación a los argumentos y manifestaciones realizadas por el señor Procurador 34 Judicial I Ambiental y Agrario de esta jurisdicción, así como, de las solicitudes presentadas por ese judicial ante la Corporación Autónoma Regional del Quindío - CRQ, sobre la adopción de medidas necesarias *"conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009"* y jurisprudencia proferida por el Honorable Consejo de Estado, Sección Primera, en aras de lograr la protección del componente ambiental que *"podría verse afectado con el desarrollo del Plan Parcial Palenque"*, según lo que se desprende de los escritos obrantes dentro del expediente 034-2019; así como en virtud de lo proferido por el Juzgado Primero Administrativo de Armenia, que decretó la medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos del acto administrativo contenido en el Decreto N° 065 de 2015, que según lo manifestado por el señor Procurador y corroborado por este despacho, dicha medida fue proferida con la finalidad de evitar que el Plan Parcial se desarrolle hasta tanto la jurisdicción Contenciosa Administrativa se pronuncie de fondo, toda vez que están presentes en el área del proyecto zonas de protección e importancia ambiental que debieron ser concertadas con la autoridad ambiental, evitando afectaciones de derechos de particulares: *"...Es menester indicar que la suspensión provisional esta instituida para evitar que los actos no ajustados al ordenamiento jurídico surtan efectos mientras se decide de fondo su legalidad en el proceso judicial respectivo, en el caso concreto, ante una eventual declaratoria de nulidad del acto administrativo se podrían afectar situaciones de particulares que se consolidan durante el trámite de la acción contencioso administrativa, lo cual puede resultar más gravoso, además ante un falta de concertación sobre temas ambientales con la respectiva autoridad ambiental, es posible que con el desarrollo del plan parcial "Palenque" puedan afectarse bienes ambientales, como el nacimiento de agua denominado Quebrada "La Tulia" y la Quebrada "El Cántaro", y con ello desencadenar un daño ecológico"*.

Aunado a ello, también se encuentra lo establecido por la Oficina Asesora de Planeación de la CRQ, a través del Comunicado Interno N° 226 de 2019: "...me permito aclarar, que el suelo de expansión para efectos de habilitarlo para uso urbano, requiere la formulación y presentación por parte del Municipio del respectivo Plan Parcial, sin que a la fecha se haya presentado, por lo tanto no puede existir ningún informe pues lo que se ha presentado es una falta al procedimiento de ley".

Situaciones por las cuales y en este orden de ideas, este despacho encuentra pertinente además de lo anteriormente expuesto, verificar la normatividad invocada en acápites anteriores; por ello es importante mencionar que con la expedición de la Ley 388 de 1997, se establecieron, entre otros, los mecanismos para promover el ordenamiento del territorio del municipio, el uso equitativo y racional del suelo, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural, la prevención de desastres, así como la ejecución de acciones urbanísticas eficientes.

Dicho lo anterior, este despacho logra concluir que a través de los planes de ordenamiento del territorio, se impone no solo la obligación de que la expansión de la ciudad esté previamente delimitada, sino que además se incorpora el suelo de protección para preservar espacios naturales vitales y en general disminuir los impactos negativos de la actividad del hombre sobre la naturaleza.

En razón de ello, se puede establecer que algunos de los principales aportes que trae la Ley 1523 de 2012 para un eficiente proceso de ordenamiento del territorio, son los siguientes:

a. Principio de precaución. Dentro de los principios generales que orientan la gestión del riesgo sobresale el principio de precaución. Esto quiere decir que *"Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir o mitigar la situación de riesgo"*.

b. Principio de sostenibilidad ambiental. Otro de los principios que consagra la Ley 1523 de 2012 es el de sostenibilidad ambiental. Señala que *"El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo del desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres"*.

Estos principios señalados, entre otros, son proferidos en virtud del progresivo deterioro que actualmente se observa en la biodiversidad y los servicios ecosistémicos, que se plantea como una consecuencia del aumento de los conflictos por el uso del suelo en el territorio nacional. Es así, como en el año 1993, con la expedición de la Ley 99, se hizo referencia al Ordenamiento Ambiental Territorial como la función atribuida al Estado de regular y orientar el proceso de diseño y planificación de uso del territorio y de los recursos naturales renovables de la Nación, con el objetivo de garantizar su adecuada explotación y desarrollo sostenible. Por ello, en el Ordenamiento del Territorio se debe priorizar la protección, mantenimiento y/o restitución de los bienes y servicios ecosistémicos o naturales.

Desde el ámbito municipal y distrital, el Ordenamiento Territorial Municipal al que hace referencia la Ley 388 de 1997, se enfoca en la planificación y regulación de

Calle 19 norte # 19-55 B./ Mercedes del Norte
Tel. (57) (6) 746 06 00 / Fax. (57) (6) 749 80 21
e-mail: servicioalcliente@crq.gov.co
www.crq.gov.co

los usos del suelo. En su Artículo 5, lo define como el "(...) conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas, emprendidas por los municipios o distritos y áreas metropolitanas, en ejercicio de la función pública que les compete, dentro de los límites fijados por la Constitución y las Leyes, en orden a disponer de instrumentos eficientes para orientar el desarrollo del territorio bajo su jurisdicción y regular la utilización, transformación y ocupación del espacio, de acuerdo con las estrategias de desarrollo socioeconómico y en armonía con el medio ambiente y las tradiciones históricas y culturales". El Plan de Ordenamiento Territorial, entendido según el Artículo 9 de la Ley 388 de 1997 como el "conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo", debe considerar en su elaboración los asuntos ambientales, y, por lo tanto, deben ser objeto de verificación por parte de las Corporaciones Autónomas Regionales, o de concertación entre la Corporación y el municipio o distrito.

En razón de lo anterior, se encuentra pertinente indicar que los asuntos ambientales no son más que el resultado del ejercicio de la función pública que la Ley 99 de 1993 le asignó a las Corporaciones, y que estas deben desarrollar atendiendo las políticas y regulaciones expedidas por el MADS y la normatividad aplicable.

Así las cosas, en relación con los Planes Parciales, se tiene que estos son los instrumentos mediante los cuales se desarrollan y complementan las disposiciones de los POT para áreas determinadas del suelo urbano, y para las áreas incluidas en el suelo de expansión urbana. Así también, las que deban desarrollarse mediante unidades de actuación urbanística, macroproyectos u otras operaciones urbanas especiales, de acuerdo con las autorizaciones emanadas de las normas urbanísticas generales, en los términos previstos en el Artículo 19 de la Ley 388 de 1997.

Igualmente, se menciona en el Artículo 5 del Decreto 1478 de 2013 (que modifica el Artículo 9 del Decreto 2181 de 2006), el cual hace referencia al tiempo establecido para concertar con la autoridad ambiental: "*Una vez que la oficina de planeación municipal o distrital, o la dependencia que haga sus veces, apruebe el proyecto de plan parcial, mediante acto administrativo u ocurra el silencio administrativo, este se someterá a consideración de la autoridad ambiental competente, cuando se requiera según lo previsto en los artículos 10 y 11 del presente decreto, a efectos de que conjuntamente con el municipio o distrito acuerden los asuntos exclusivamente ambientales, para lo cual dispondrán de quince (15) días hábiles prorrogables por un término igual.*"

La coordinación interinstitucional a la que se hace referencia en el párrafo anterior, en relación al trámite que debe realizar la autoridad de Planeación municipal ante distintas instancias, entre ellas las Corporaciones Autónomas Regionales, para solicitar su pronunciamiento **sobre los temas ambientales** que se deben tener en cuenta en el respectivo Plan Parcial y sobre los cuales se realizará la concertación ambiental. El municipio eleva esta solicitud ante la autoridad ambiental dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la solicitud de determinantes para todo el Plan Parcial.

De acuerdo con lo establecido en el Artículo 6 del Decreto 4300 de 2007 y el Artículo 2 del Decreto 1478 de 2013, la información y pronunciamiento de la CAR sobre los aspectos ambientales señalados en el punto anterior, debe hacer referencia a las siguientes determinantes ambientales y asuntos a concertar: 1). "*Los elementos que por sus valores naturales, ambientales o paisajísticos deban ser conservados y las medidas específicas de protección para evitar su alteración o destrucción con la ejecución de la actuación u operación urbana.* 2). *Las características geológicas,*

geotécnicas, topográficas y ambientales del área objeto de la solicitud. 3). Las áreas de conservación y protección ambiental incluidas, y las condiciones específicas para su manejo. 4). La factibilidad, cantidad y calidad del recurso hídrico, y las condiciones para el manejo integral de vertimientos líquidos y de residuos sólidos y peligrosos"; es así como el Artículo 10 del Decreto 2181 de 2006, establece las situaciones objeto de concertación de la autoridad ambiental competente "1. Los que contemplen proyectos, obras o actividades que requieran licencia ambiental de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto 1220 de 2005 o la norma que lo adicione, modifique o sustituya. 2. Los planes parciales que precisen la delimitación de los suelos de protección y/o colinden con ecosistemas tales como parques naturales, reservas forestales, distritos de manejo integrado, distritos de conservación de suelo o zonas costeras. 3. Los que incluyan o colinden con áreas de amenaza y riesgo, identificadas por el plan de ordenamiento territorial, reglamentaciones o estudios técnicos posteriores relacionadas con las mismas. 4. Los que se desarrollen en suelo de expansión urbana".

En este orden de ideas, no se puede perder de vista que el numeral 3 del Artículo 13 de la Ley 388 de 1997, obliga al municipio a incluir las áreas de conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos en la clasificación del suelo urbano y de expansión. La conservación y protección de los recursos naturales y paisajísticos es necesaria para el mantenimiento, tanto de procesos ecológicos del territorio, como de los servicios ecosistémicos que de estos se derivan. Las estrategias de conservación pueden variar para cada área, y dependen de la condición, el contexto y los modelos de ordenamiento del territorio.

Teniendo en cuenta los elementos naturales, seminaturales y contruidos que contribuyen con la conservación de la biodiversidad y con la provisión de servicios ecosistémicos a nivel local, es importante avanzar en la definición de la Estructura Ecológica en el contexto urbano, pues además debe aportar a la conectividad de la Estructura Ecológica Regional. El concepto de Estructura Ecológica Principal apareció por primera vez en la normativa nacional en el Decreto 3600 de 2007 como el "Conjunto de elementos bióticos y abióticos que dan sustento a los procesos ecológicos esenciales del territorio, cuya finalidad principal es la preservación, conservación, restauración, uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, los cuales brindan la capacidad de soporte para el desarrollo socioeconómico de las poblaciones". Este concepto recoge las áreas importantes para la conservación y para la protección de los recursos naturales, que lo convierte en elemento estructurante del Modelo de Ordenamiento Territorial del municipio y de los Planes Parciales.

Finalmente, se tiene que las normas que regulan el procedimiento objeto de este acto administrativo establecen que en relación con la etapa de concertación de los Planes Parciales, el Decreto 1478 de 2013, establece: **a) Artículo 6:** "...La autoridad ambiental solo podrá presentar observaciones de carácter exclusivamente ambiental en relación con el ordenamiento territorial. Estas observaciones deben estar técnicamente basadas en la normativa ambiental vigente. Así mismo, establece que la concertación culminará con un acto administrativo que hará parte integral de los documentos constitutivos del Plan Parcial...". **b) Artículo 7:** "Cuando no se logre la concertación con la autoridad ambiental competente, la Oficina de Planeación municipal o distrital procederá a archivar el proyecto de Plan Parcial, o podrá efectuar los ajustes que considere pertinentes y solicitar a la Oficina de Planeación de la autoridad ambiental que reinicie el trámite de concertación ambiental...". **c) Artículo 8:** "...Dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la concertación del proyecto de PP, el alcalde municipal o distrital lo adoptará mediante decreto...".

Que con la finalidad de evitar que se presenten situaciones que puedan generar afectaciones mayores al medio Ambiente y los Recursos Naturales; esta Corporación, haciendo uso de sus atribuciones legales y constitucionales, procederá a imponer medida preventiva, fundamentada en la normatividad anteriormente citada.

Con base a lo anterior, se tiene que el Derecho fundamental y colectivo al medio ambiente, proporciona a cada individuo el derecho a gozar de un ambiente sano, imponiendo con ello, no solo un derecho, si una obligación colectiva de protegerlo y salvaguardarlo y en razón a ello el Estado como garante de la protección de dicho derecho debe velar por que se proteja, así como vigilar que los ciudadanos y ciudadanas, se abstengan de desplegar conductas que atenten contra los recursos naturales renovables, los cuales no pertenecen ilimitadamente al ser humano, pues se busca proteger generaciones futuras y alcanzar la sostenibilidad de los mismos.

Es así como la Ley 23 de 1973, estableció en los artículos 1 y 2, lo siguiente:

Artículo 1. *Es objeto de la presente ley prevenir y controlar la contaminación del medio ambiente y buscar el **mejoramiento, conservación y restauración de los recursos naturales renovables, para defender la salud y el bienestar de todos los habitantes del Territorio Nacional.***

Artículo 2. *El medio ambiente es un patrimonio común; por lo tanto su mejoramiento y conservación son actividades de utilidad pública, en las que deberán participar el Estado y los particulares. Para efectos de la presente Ley, se entenderá que el medio ambiente está constituido por la atmósfera y los recursos naturales renovables".* (Negrilla fuera del texto).

Adicionalmente, la Asamblea General de Naciones Unidas, en la Declaración del Milenio del 13 de Septiembre de 2000, indicó en el numeral 21 que:

"No debemos escatimar esfuerzos por liberar a toda la humanidad, y ante todo a nuestros hijos y nietos, de la amenaza de vivir en un planeta irremediamente dañado por las actividades del hombre, y cuyos recursos ya no alcancen para satisfacer sus necesidades."

Es por ello que el legislador al expedir la Ley 1333 de 2009, por tratarse de un derecho constitucional y colectivo, en virtud de salvaguardar y limitar su uso, estableció que en materia ambiental, se presume la culpa o el dolo del infractor, lo cual dará lugar a las medidas preventivas, así como, mediante el Artículo 2 de la Ley 1333 de 2009, estableció la facultad a prevención de la cual se deriva también el principio de precaución, en razón a que la Constitución Política de Colombia establece en sus Artículos 8, 58, 79 y 80 que es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación; **que la propiedad es una función social que implica obligaciones, a la cual le es inherente una función ecológica;** que es un deber del Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar, entre otros fines, su conservación y restauración, así como proteger la diversidad e integridad del ambiente.

En virtud de lo anterior, Esta Entidad actuando de conformidad al procedimiento establecido en el artículo 39 de la ley 1333 de 2009, procederá a ordenar la suspensión de actividades que requieran el uso y aprovechamiento de los recursos naturales renovables en el predio denominado "Palenque, ubicado en la Vereda La Paloma del Municipio de La Tebaida, Quindío - Proyecto denominado "Puerta del Edén".

Que en mérito a lo expuesto, el Jefe de la Oficina Asesora de Procesos Sancionatorios ambientales y Procesos Disciplinarios,

RESUELVE:

ARTÍCULO PRIMERO: ORDENAR COMO MEDIDA PREVENTIVA LA SUSPENSIÓN DE ACTIVIDADES QUE REQUIERAN EL USO Y APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES en el predio denominado "Palenque", ubicado en la Vereda La Paloma del Municipio de La Tebaida, Quindío - Proyecto denominado "Puerta del Edén", relacionado con el Plan Parcial "Palenque", de propiedad del señor **RUBEN BOTERO JARAMILLO**, identificado con la cédula de ciudadanía N° 7.558.619; el cual también se encuentra sujeto a una medida cautelar de suspensión por parte del Juzgado Primero Administrativo de Armenia, relacionado al Decreto N° 065 de 2015 que adoptó el Plan Parcial "Palenque" por parte del **MUNICIPIO DE LA TEBAIDA**; por las razones expuestas en la parte motiva del presente acto administrativo, hasta que cumpla con los condicionantes ambientales impuestos por esta Autoridad Ambiental en el artículo subsiguiente.

PARÁGRAFO: El incumplimiento total o parcial a la medida preventiva impuesta en el presente acto administrativo, será causal de agravación de la responsabilidad en materia ambiental, si hay lugar a ella y de las sanciones previstas en el artículo 90 de la Ley 1437 de 2011.

ARTÍCULO SEGUNDO: CONDICIONANTES PARA EL LEVANTAMIENTO DE LA MEDIDA PREVENTIVA: Para el levantamiento de la medida preventiva impuesta en el artículo anterior, se debe establecer como condicionantes ambientales los siguientes:

1. Iniciar el proceso de concertación ambiental ante esta Autoridad Ambiental para el Plan Parcial "Palenque" adoptado por el Municipio de La Tebaida mediante el Decreto N° 065 de 2015, tal y como lo establece el Decreto 1478 de 2013, con el lleno de los requisitos técnico – jurídicos necesarios para ello.

ARTÍCULO TERCERO: Establecer que las medidas preventivas permanecerán vigentes, hasta tanto la Oficina Asesora de Procesos Sancionatorios Ambientales y Procesos Disciplinarios de la Entidad, determine lo que procesalmente corresponda, conforme a lo establecido en la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO CUARTO: Las medidas preventivas que mediante el presente Acto Administrativo se imponen, tienen carácter inmediato, contra ellas no procede recurso alguno y se aplican sin perjuicio de las sanciones a que haya lugar por el daño que eventualmente se ocasione a los recursos naturales o al ambiente, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 1333 de 2009.

ARTÍCULO QUINTO: Se insta a la Subdirección de Regulación y Control Ambiental de la Entidad, la práctica de la prueba decretada en el artículo segundo, numeral 2 de la Indagación Preliminar N° 105 del 18 de Marzo de 2019; reiterada a través del Auto N° 548 del 03 de Julio de 2019, toda vez que se requiere determinar posibles afectaciones a los recursos naturales renovables relacionados con el Plan Parcial "Palenque".

ARTÍCULO SEXTO: COMUNIQUESE el presente acto administrativo al señor **RUBEN BOTERO JARAMILLO** y al **MUNICIPIO DE LA TEBAIDA**.

Calle 19 norte # 19-55 B./ Mercedes del Norte
Tel. (57) (6) 746 06 00 / Fax. (57) (6) 749 80 21
e-mail: servicioalcliente@crq.gov.co

ARTÍCULO SÉPTIMO: PUBLÍQUESE el presente acto administrativo en la página web de la Entidad de conformidad con lo establecido en el artículo 70 de Ley 99 de 1993 y demás normas concordantes.

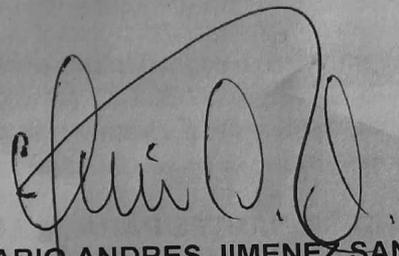
ARTICULO OCTAVO: Contra la presente decisión no procede ningún recurso.

ARTÍCULO NOVENO: La presente resolución rige a partir de la fecha de su expedición.

ARTÍCULO DECIMO: Comuníquese el presente Acto Administrativo al Señor Procurador Ambiental y Agrario de esta jurisdicción en virtud de las intervenciones realizadas como Ministerio Público dentro de esta investigación conforme lo establecido en el Decreto 262 de 2000.

Dado en Armenia, Quindío, a los **28 AGO 2019**

COMUNÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.



MARIO ANDRES JIMENEZ SANCHEZ
Jefe de la Oficina Asesora de Procesos
Sancionatorios Ambientales y Procesos Disciplinarios

Proyectó
Carolina Arango Velez
Profesional Especializada OAPSAPD
EXP 034-2019