

RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR - Ampara los derechos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; con la seguridad pública y con la infraestructura pública vial, así como de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la libertad de locomoción / VULNERACIÓN DE DERECHOS COLECTIVOS - Se configura ya que hay una situación de riesgo de desastre por deslizamientos y derrumbes de material pétreo que afecta la carretera de orden nacional que de Belén conduce a Sácama, a la altura del sector La Playa, en el Municipio de Paz de Río

En consideración a las pruebas mencionadas, las cuales, a juicio de la Sala, gozan de idoneidad para resolver la presente controversia, se concluye que la situación de riesgo de desastre por deslizamientos y derrumbes de material pétreo que afecta la carretera de orden nacional que de Belén conduce a Sácama, a la altura del sector La Playa, en el Municipio de Paz de Río, responde a un fenómeno multicausal que comprende factores como las condiciones geológicas existentes en el lugar; las condiciones climáticas y meteorológicas; y las actividades antrópicas, específicamente, las acciones de minería desarrolladas en la montaña contigua al sector mencionado. (...) Valga resaltar, tal y como puede observarse del compendio probatorio anotado, que las entidades accionadas, con ocasión del deslizamiento que se presentó el 30 de mayo de 2015 en el sector afectado, tenían conocimiento de la incidencia causal de las actividades mineras en la generación del riesgo de desastre por derrumbe y deslizamiento sobre la carretera Belén – Sácama y en los asentamientos vecinos. (...) En atención a la concurrencia causal señalada, y a los términos y principios establecidos en la ley de gestión del riesgo de desastres, resulta desproporcionado que al Invías le corresponda asumir todas las medidas que impliquen mitigar o eliminar la situación de riesgo que se presenta en el sector afectado. Por ello, la Sala procederá a examinar la injerencia de las demás autoridades accionadas sobre las circunstancias generadoras de la amenaza de los derechos colectivos invocados, en búsqueda de una decisión que consulte la participación equitativa o proporcionada de las entidades del Estado en la adopción de una solución a la problemática que aqueja a la comunidad. (...) [L]a Sala concluye que, en virtud de la incidencia causal de las actividades mineras desarrolladas en la montaña contigua a la vía Belén – Sácama, por la generación del riesgo de derrumbes y deslizamientos por desprendimientos de material rocoso en el sector La Playa, la Gobernación de Boyacá también resulta responsable de la perturbación de los derechos colectivos invocados, comoquiera que en el marco de la ejecución del Contrato de Concesión para la Exploración y Explotación de Minerales N.º ICQ-08399, celebrado con Heliodoro Avellaneda Gómez, omitió ejercer sus funciones de vigilancia y control del referido título minero (...) razón por la cual deberá participar en la financiación de las obras de mitigación del riesgo de desastre que se presenta en la zona. (...) De otro lado, la Sala concluye que la Agencia Nacional de Minería a pesar de haber desplegado distintas actuaciones administrativas en cumplimiento de la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros que le fue delegada desde el año 2012 (...), la realidad es que las mismas no fueron suficientes para evitar el derrumbe que se presentó el 30 de mayo de 2015, ni para mitigar la referida situación de riesgo de desastre y, por ende, también resulta responsable de la afectación de los derechos colectivos invocados. (...) En igual sentido, (...) y al tenor de las funciones previstas en la Ley 99 de 1993 y en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, es claro que Corpoboyacá ha efectuado visitas técnicas, emitido conceptos y decretado medidas preventivas en orden de conjurar el riesgo de desastres, más sin embargo, tales gestiones han resultado insuficientes ante las afectaciones causadas por la actividad minera. **NOTA DE RELATORÍA:** Acerca de la

naturaleza de la acción popular, ver: Corte Constitucional, sentencia de 23 de abril de 2014, exp: T-254, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva. En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, ver: Corte Constitucional, sentencia C-215 de 23 de abril de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez. En relación con el carácter preventivo de las acciones populares, consultar: Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia del 2 de septiembre de 2004, exp: 2002-2693-01, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. En cuanto a los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, consultar: Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 5 de marzo de 2015, exp: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP), C.P. Marco Antonio Velilla Moreno y Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia del 9 de junio de 2011, exp: 25000-23-27-000-2005-00654-01, C.P. María Elizabeth García González. En cuanto a la función del Estado en la prevención de desastres que pudieran obstaculizar las vías de transporte, consultar: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 26 de marzo de 2015, exp. 15001-23-31-000-2011-00031-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

FUENTE FORMAL: CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 2 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA – ARTÍCULO 82 / CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE COLOMBIA - ARTÍCULO 88 / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 27. / LEY 472 DE 1998 – ARTÍCULO 34 /. LEY 472 DE 1998- ARTÍCULO 37 / LEY 99 DE 1993 / LEY 1523 DE 2012 - ARTÍCULO 31.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN PRIMERA

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDES

Bogotá, D.C., cinco (5) de julio de dos mil diecinueve (2019)

Radicación número: 15001-23-33-000-2017-00192-01(AP)

Actor: PERSONERÍA MUNICIPAL DE PAZ DE RÍO – BOYACÁ

Demandado: MINISTERIO DE TRANSPORTE Y OTROS

La Sala procede a decidir el recurso de apelación interpuesto por el **Instituto Nacional de Vías –Invías-**, en contra de la sentencia de 26 de septiembre de 2018, proferida por la Sala de Decisión N.º 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

SOLICITUD

La **Personería Municipal de Paz de Río – Boyacá**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 1998¹ y 1437 de 2011², presentó demanda³ en contra de la

¹ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”.

² “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

Nación – Ministerio de Transporte – Instituto Nacional de Vías (Invías); de la Nación – Ministerio de Minas y Energía – Agencia Nacional de Minería (ANM); del Departamento de Boyacá y de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; con la seguridad pública y con la infraestructura pública vial, así como de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la libertad de locomoción, los cuales consideró amenazados por cuenta de los derrumbes y deslizamientos de material rocoso que se producen sobre la carretera nacional Belén – Sácama, en el sitio denominado La Playa del Municipio de Paz de Río.

I. LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de la acción popular fueron los siguientes:

II.1. Desde el 24 de octubre de 2016, en la carretera nacional Belén – Sácama, en el sitio denominado La Playa del Municipio de Paz de Río – Boyacá, se han venido presentado repetidos y constantes derrumbes de mediana y gran magnitud de material rocoso en épocas de lluvia, los cuales han ocasionado cierres transitorios de la vía, que ocasionan un peligro inminente a las personas que por allí transitan.

II.2. La señora María Eugenia Hernández le manifestó a la Personería Municipal de Paz de Río – Boyacá que el 31 de octubre de 2016, cuando transitaba por el sector referido, el parabrisas de su vehículo fue destruido por el impacto de una roca. Por tal motivo, dicha personería, mediante Oficio N.º PMP 0107 de 2 de noviembre de 2016, instó al Instituto Nacional de Vías para que atendiera y buscara respuestas y soluciones tanto provisionales como definitivas a la amenaza que representa la caída de rocas en la vía mencionada.

II.3. En respuesta a lo anterior, el Instituto Nacional de Vías, mediante respuesta de 8 de noviembre de 2016, informó que presentó petición a la Subdirección de Prevención y Atención de Emergencias – Planta Central de la misma entidad, solicitando estudiar la posibilidad de enviar un profesional especializado en el área de geotecnia para que verificara y estableciera el tratamiento y solución al problema que se presenta en el tramo de la vía señalada.

II. PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

“Que se ordene al Instituto Nacional de Vías “Invías”, la Agencia Nacional de Minería “ANM”, Corporación Autónoma de Boyacá “Corpoboyacá”, Departamento de Boyacá – Concejo Departamental para la Gestión del Riesgo a realizar las obras que técnica y científicamente se determinen como adecuadas e idóneas para solucionar de manera definitiva el constante y prolongado problema de deslizamiento de material rocoso sobre la carretera nacional Belén – Sácama (6404) (PR 18+0250) sitio denominado La Playa del Municipio de Paz de Río, para que cese la constante amenaza y riesgo emitente contra los derechos a la vida, integridad física, tranquilidad y locomoción de los usuarios de la vía en mención”.

³ Folios 1 y ss. del expediente de la referencia. Demanda presentada el 8 de marzo de 2017.

III. ACTUACIÓN PROCESAL

IV.1. El Despacho N.º 6 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante auto de 10 de marzo de 2017⁴, admitió la demanda y ordenó la notificación y el traslado correspondientes a las autoridades accionadas para que contestaran, aportaran y/o solicitaran la práctica de las pruebas que consideraren pertinentes, así como al Agente del Ministerio Público; de igual forma dispuso comunicar de la acción de la referencia a los miembros de la comunidad.

IV.2. Con la finalidad de prevenir la ocurrencia de posibles daños a los usuarios de dicho corredor vial por la caída de material rocoso, el Tribunal, mediante auto de 6 de abril de 2017⁵, decidió decretar las siguientes medidas cautelares:

“[...].

1. Ordenar al Instituto Nacional de Vías – Invías, proceda a la instalación de una valla estática en la vía Belén – Samacá en el sector La Playa del Municipio Paz del Río.

2. Ordenar al Instituto Nacional de Vías – Invías, que proceda como medida cautelar anticipativa a realizar el respectivo estudio técnico con un profesional especializado en el área de geotecnia para que verifique y establezca cuál es el tratamiento y posibles soluciones para garantizar la estabilidad de la ladera contigua a la vía Belén – Samacá en el sector La Playa del Municipio Paz del Río.

[...]”.

IV. CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

V.1. El apoderado judicial del Departamento de Boyacá, mediante escrito presentado el 30 de marzo de 2017⁶, solicitó que se desvincule y absuelva a la entidad territorial que representa, habida cuenta de que no es la competente para realizar el mantenimiento y despeje de vías de carácter nacional; para ejecutar obras de infraestructura; para otorgar o suspender títulos mineros o para expedir licencias ambientales.

Además, propuso las siguientes excepciones: **“inexistencia de causa para demandar por falta de fundamentos facticos y probatorios”**, por cuanto no existe prueba que demuestre que se ha irrogado un perjuicio a los derechos derecho colectivos y que este sea atribuible al ente territorial; **“improcedencia de la acción popular”**, en tanto que el actor popular pretende que se ventilen asuntos de índole subjetivo y particular, lo cual escapa al marco de la acción popular; **“improcedencia de las medidas cautelares”**, toda vez que existe una clara falta de legitimación en la causa por pasiva; **“falta de legitimación en la causa por pasiva”**, debido a que, tal y como lo indica el accionante, la vía objeto de la controversia es de carácter nacional, por lo que el Departamento no tiene alguna responsabilidad en los deslizamientos que se vienen presentando en dicha carretera; **“debida diligencia por parte del Departamento y el Consejo Departamental de Gestión al Riesgo”**, puesto que ha llevado a cabo todo lo que estaba a su alcance con el objeto de evitar accidentes; **“falta de integración del litis consorcio necesario para proseguir la acción”**, al señalar que la Agencia Nacional de Minería debe ser vinculada al proceso.

⁴ *Ibíd.*, folios 90 y 91.

⁵ *Ibíd.*, folios 169 y ss. del Cuaderno de medidas cautelares.

⁶ *Ibíd.*, folios 108 y ss.

V.2. El apoderado judicial del **Instituto Nacional de Vías – Invías-**, mediante escrito aportado el 3 de abril de 2017⁷, solicitó que se nieguen las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

El Invías ha hecho todo lo posible para dar solución al fenómeno que se presenta en la vía Belén – Sácama; sin embargo, ello depende de la magnitud del problema, lo cual requiere de una gran cantidad de recursos.

Manifestó que no es racional invertir recursos para hacer obras costosas sin la certeza de que su implementación sea funcional, ya que se pone en riesgo la inversión del capital y mientras pueden generar mayores riesgos por la premura de acometer obras que no obedecen a un estudio técnico.

Expresó que no se encuentran amenazados los derechos colectivos invocados, puesto que la dirección territorial de Boyacá del Invías ha destinado con regularidad recursos para mantener la vía transitable. Para resolver el problema de inestabilidad de taludes sugirió la descarga del material suelto y la explotación minera con todos los estándares técnicos y ambientales.

Por último, señaló que el Invías ha requerido la visita de especialistas con el fin de establecer el presupuesto que se requiere para contratar los estudios y diseños de las obras por ejecutar.

V.3. La apoderada judicial de la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá-**, mediante escrito allegado el 4 de abril de 2017⁸, se opuso a las pretensiones de la demanda al sostener que el obrar de la entidad que representa ha estado encaminada al logro de los cometidos estatales y al respeto de los derechos colectivos.

Refirió que las pretensiones de la demanda son improcedentes teniendo en cuenta que Corpoboyacá no ha menoscabado los derechos colectivos invocados ni ha omitido su deber de control y vigilancia de aquellas actividades que, por su impacto al ambiente, pueden ocasionar un daño. Agregó que la parte demandante carece de prueba para endilgar responsabilidad a dicha entidad en el cumplimiento de sus funciones de vigilancia y control de la actividad de explotación de minerales para construcción desarrollada en el área afectada.

Señaló que Corpoboyacá ha adelantado distintas actuaciones administrativas, tanto de seguimiento ambiental como de carácter sancionatorio, referentes a la actividad de explotación minera en la zona objeto del debate, las cuales evidencian el actuar diligente de la autoridad ambiental frente a la situación que aqueja a la comunidad.

Finalmente, propuso la excepción que denominó “**ausencia de elementos que estructuren responsabilidad a Corpoboyacá**”.

V.4. El apoderado judicial de la **Agencia Nacional de Minería –ANM-**, mediante escrito enviado el 5 de abril de 2017⁹, manifestó que los hechos de la demanda no guardan relación alguna con las competencias y funciones a cargo de la entidad que representa, de tal forma, no está llamada a satisfacer las pretensiones planteadas por la parte demandante.

⁷ *Ibíd.*, folios 115 y ss.

⁸ *Ibíd.*, folios 135 y ss.

⁹ *Ibíd.*, folios 141 y ss.

En primer lugar, indicó que la ANM no ostenta alguna facultad en relación con el mantenimiento, la seguridad o el deber de garantizar el tránsito vehicular en las carreteras nacionales, como es el caso de la vía Belén – Sácama; lo cual sí le compete al Invías.

Si bien en la zona objeto de los hechos de la demanda sí existió un título minero, este se encuentra suspendido desde el 18 de junio de 2015, de tal forma que los deslizamientos presentados en el sitio afectado, no tiene relación alguna con la existencia y ejecución del referido contrato de concesión minera. Además, al efecto, la ANM ha ejercido todas sus competencias como autoridad minera nacional.

De otro lado, informó que las solicitudes de legalización de minería tradicional que se encuentran en el área del deslizamiento se encuentran rechazadas y archivadas, de tal forma que allí no es posible adelantar explotación minera alguna.

Finamente propuso la excepción que denominó “**falta de legitimación en la causa por pasiva**”, en virtud de que la ANM no tuvo ni tiene participación alguna dentro de los hechos que sirven de fundamento de la demanda.

V. AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El Magistrado Sustanciador del proceso, mediante auto de 18 de mayo de 2017¹⁰, declaró fallida la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, debido a que no se formuló proyecto de pacto de cumplimiento.

VI. LA SENTENCIA APELADA

La **Sala de Decisión N.º 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá**, mediante sentencia de 26 de septiembre de 2018¹¹, resolvió la controversia puesta en su conocimiento, de la siguiente manera:

En primer lugar, el Tribunal constató que desde el año 2015, en la carretera Belén – Sácama (6404) (PR18+0250), en el sitio denominado La Playa del Municipio de Paz del Río, se presenta una situación constante de desprendimiento y deslizamiento de material rocoso que de manera súbita invade la vía, lo cual supone una amenaza para la vida e integridad de los usuarios de esta, afectando así su transitabilidad en condiciones de seguridad y tranquilidad. Esta situación a la fecha de la sentencia no fue conjurada, motivo por el cual el Tribunal observó la vulneración de los derechos colectivos al uso y goce del espacio público; de acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los usuarios de la vía.

En segundo lugar, en lo referente a la imputación de la vulneración señalada, el Tribunal precisó:

i) De conformidad con la Ley 105 de 30 de diciembre de 1993¹² y con el Decreto 2618 de 20 de noviembre de 2013¹³, y en atención a que la vía Belén –

¹⁰ *Ibíd.*, folios 191 y ss.

¹¹ *Ibíd.*, folios 248 y ss.

Socha – Sácama, Ruta 64, Tramos 04, Código 6404, es una vía del orden nacional, al Invías le corresponde ejecutar políticas, planes, estrategias, programas y proyectos orientados a la conservación, rehabilitación, mantenimiento y atención de las emergencias que se generen en dicho corredor vial, entre estas, las medidas administrativas y contractuales pertinentes para superar de manera definitiva los constantes desprendimientos de material pétreo que súbitamente invade la vía mencionada desde el año 2015.

Si bien el Invías dio cumplimiento a la medida cautelar decretada por el Tribunal, ejecutando el contrato de consultoría en aras de determinar la alternativa técnica más adecuada para solucionar la situación que genera la afectación de los derechos colectivos (retiro controlado de material y construcción de un muro en concreto), dicha acción tan solo constituye el punto de partida para resolver de manera definitiva la problemática presentada.

ii) El Tribunal decidió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en favor del Departamento de Boyacá, como consecuencia de que la vía objeto de la controversia no hace parte del orden departamental, sino del orden nacional.

iii) Aunque Corpoboyacá demostró que en el sector La Playa de la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río, en la vía que de Belén conduce a Sácama, durante el año 2015 se adelantaron labores de extracción de materiales para construcción en contravía de la regulación ambiental, y que dicha autoridad ambiental desplegó distintas actuaciones administrativas encaminadas a evitar tales actividades, el Tribunal consideró necesario que Corpoboyacá verificara las condiciones actuales de explotación minera en el sector referido y adoptara las medidas necesarias a fin de garantizar que, en el evento en que allí se estén adelantando actividades extractivas, estas no afecten la ejecución de las obras a cargo del Invías.

iv) El Tribunal manifestó que no había lugar a concluir la vulneración de los derechos colectivos por parte de la ANM, comoquiera que encontró acreditado: que el Contrato de Concesión N.º ICQ-08399 fue suspendido; que no se observó el desarrollo de actividades mineras en el área del título; y que dicha autoridad rechazó una solicitud de formalización de minería tradicional para la explotación de material de construcción en el Municipio de Paz del Río. Por estos motivos, el Tribunal decidió exonerar de responsabilidad a la ANM.

Por todo lo anterior, el Tribunal decidió:

“[...].

PRIMERO: Declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Departamento de Boyacá, conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia, ello por cuanto la vía Belén – Sácama, es del orden nacional.

SEGUNDO: Declarar que el Instituto Nacional de Vías - INVÍAS ha vulnerado los derechos colectivos al uso y goce al espacio público, el acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como el derecho

¹² “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones”.

¹³ “Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías (Invías) y se determinan las funciones de sus dependencias”.

a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los usuarios del corredor vial Belén-Socha-Sácama, conforme las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Instituto Nacional de Vías - INVIAS, que dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, adelante las actuaciones administrativas y contractuales a efectos de lograr la suscripción de un contrato que de cabal cumplimiento a la alternativa No. 3 planteada por el Contrato de consultoría No. 01306 de 2017, esto es, el retiro controlado de material y la construcción del muro en concreto en la pata, con el fin de controlar la caída de bloques en el sector PR18+0250 en la vía Belén-Socha-Sácama, sector la Playa del Municipio de Paz del Río.

CUARTO: Ordenar a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que inmediatamente proceda a verificar las condiciones actuales de explotación minera en el sector la Playa del municipio de Paz del Río, contiguo a la vía Belén-Sácama y adopte las medidas necesarias a fin asegurar que en el evento en que en el sector la Playa del Municipio de Paz del Río se esté adelantando algún tipo de explotación de materiales de construcción, ésta no afecte la ejecución de las obras a cargo del Instituto Nacional de Vías - INVIAS, ordenadas en ésta sentencia. Una vez cumplido lo anterior, deberá rendir informe con destino al comité de verificación del cumplimiento de la presente sentencia.

QUINTO: Para la vigilancia y cumplimiento de la decisión que esta providencia se adopta, según es previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, CONFORMAR el comité para la verificación de la sentencia, de la siguiente manera: El actor popular, el Instituto Nacional de Vías-INVIAS, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACÁ, la Agencia Nacional de Minería, representante de la Defensoría del Pueblo y Delegado del Ministerio Público, quienes deberán rendir informe cada dos (2) meses, a partir de la ejecutoria de presente providencia, de las labores desplegadas a fin de dar cabal cumplimiento a lo ordenado en el presente fallo.

SEXTO: Sin condena en costas en el presente caso.

SEPTIMO: Exonerar de responsabilidad en el presente asunto a la Agencia Nacional de Minería conforme lo expuesto en la parte motiva de esta providencia. [...]”.

VII. FUNDAMENTOS DEL RECURSO DE APELACIÓN

La apoderada judicial del **Instituto Nacional de Vías –Invías-**, mediante escrito presentado el 3 de octubre de 2018¹⁴, interpuso recurso de apelación solicitando que se revoquen los numerales primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, séptimo, octavo y noveno de la sentencia de primera instancia o que, en su defecto, se modifique dicha providencia con fundamento en que:

i) El Tribunal se limitó a evaluar las afectaciones de la vía desde el punto de vista de la persona que tiene a cargo el mantenimiento de la misma, dejando de lado el estudio de las causas de dichas afectaciones, las cuales confluyen en las condiciones de inestabilidad geológica propias de la zona, y se agravaron por la autorización para la explotación de material de construcción en la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río.

¹⁴ Folios 308 y ss. del expediente de la referencia.

ii) El Invías también fue víctima de la situación que se presenta en el sector afectado, por cuanto la Agencia Nacional de Minería, Corpoboyacá y el Municipio de Paz de Río permitieron las explotaciones mineras que generaron las afectaciones de la vía.

iii) La ANM reconoció que existió un título minero en el sitio objeto de amparo, el cual se encuentra suspendido desde el 18 de junio de 2015, lo cual permite colegir que dicha autoridad sí autorizó la explotación del material de construcción que coincide con la época en que se empezaron a presentar los deslizamientos de material rocoso sobre la vía. Así, el recurrente infiere que ese fue uno de los factores que generaron los perjuicios y la suspensión del título minero.

Corpoboyacá también aceptó que el referido proyecto de explotación del yacimiento de materiales de construcción (amparado con el Contrato de Concesión N.º ICQ-08399 y la licencia ambiental otorgada mediante Resolución 2263 de 29 de agosto de 2012) fue objeto de suspensión mediante Resolución N.º 1612 de 16 de junio de 2015. Dicho proyecto también fue objeto de la medida de cierre temporal mediante Resolución N.º 4314 de 31 de octubre de 2017, adoptada en el marco de un proceso administrativo sancionatorio.

Las actividades mineras pueden repetirse toda vez que las medidas de suspensión son transitorias y cualquier persona puede ejercer ese tipo de actividades con o sin permiso, lo cual exige el control y vigilancia por cada autoridad en el marco de sus funciones.

iv) Si bien el Invías tiene a su cargo la obligación de mantenimiento y conservación de la vía Belén – Socha – Sácama, de igual forma, a la Alcaldía Municipal de Paz de Río, a la Agencia Nacional de Minería y a Corpoboyacá, en el marco de las competencias asignadas por la Ley 1523 de 24 de abril de 2012¹⁵, les asiste la obligación de tomar las medidas integrales, estructurales y de fondo, tendientes a erradicar las causas que generan los deslizamientos que se presentan y se incrementan con la explotación minera.

Las obligaciones tendientes a solucionar la problemática objeto del pronunciamiento cuestionado debe corresponder a la ejecución de actividades conjuntas de los diferentes órganos de los órdenes nacional, departamental y local de acuerdo con sus respectivas competencias, y no endilgar la responsabilidad exclusivamente al Invías.

v) El Invías no es la entidad responsable de la vulneración de los derechos colectivos, en atención a que ha venido ejecutando diferentes acciones encaminadas a garantizar el tráfico vehicular en condiciones de seguridad de los usuarios de la vía afectada.

VIII. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN EN SEGUNDA INSTANCIA

Los extremos procesales y la Agente del Ministerio Público guardaron silencio en esta etapa procesal.

IX. CONSIDERACIONES DE LA SALA

¹⁵ “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Artículos 8.º, 12, 14 y 31.

X.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998¹⁶, en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo¹⁷ y con el artículo 13 del Acuerdo 58 de 1999¹⁸, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas en primera instancia por los Tribunales Administrativos, en el marco de las acciones populares.

X.2. Las acciones populares y su procedencia

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por las leyes 472 de 5 de agosto de 1998 y 1437 de 18 de enero de 2011, **tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten perturbados por un daño contingente; por un peligro o amenaza;** o por un agravio o vulneración, atribuibles a la conducta activa u omisiva de cualquiera persona, natural o jurídica, sea esta de derecho público o privado¹⁹.

Tanto la jurisprudencia Constitucional²⁰, como de esta Corporación²¹, ha reiterado que el **derecho colectivo** es aquel cuyo uso y goce se encuentra a disposición de

¹⁶ “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Disposición referente a la procedencia de los recursos de apelación interpuestos contra las sentencias proferidas primera instancia en acciones populares.

¹⁷ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”. Disposición relativa a la competencia del Consejo de Estado en segunda instancia.

¹⁸ Mediante el cual se establece la distribución de los negocios entre las secciones de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Consejo de Estado.

¹⁹ Ley 472 de 1998, artículos 2.º, 9.º y 14.

La acción popular es el instrumento procesal público, de rango constitucional y carácter principal, diseñado específicamente para proteger derechos e intereses colectivos; en tal virtud, al juez de la acción popular le asiste la obligación de disponer de las medidas necesarias y adecuadas dirigidas a evitar el daño contingente (**finalidad preventiva**) y/o hacer cesar el peligro o la amenaza, así como la vulneración o el agravio que se presente contra los mismos (**finalidad preventiva/suspensiva**). De igual forma, en caso de que se haya consumado el daño sobre los derechos e intereses colectivos, el operador judicial está en el deber, en tanto sea posible, de adoptar las órdenes apropiadas para restituir las cosas a su estado anterior (**finalidad restitutiva**).

²⁰ Cfr. Corte Constitucional, sentencia C-622 de 14 de agosto de 2007 (M. P: Rodrigo Escobar Gil): “[...] las acciones populares constituyen el medio procesal mediante el cual se busca asegurar una protección judicial, actual y efectiva, de derechos e intereses transindividuales o colectivos de importante trascendencia social, es decir, de derechos e intereses que pertenecen a todos y cada uno de los miembros de una comunidad. [...]. En este contexto [...], la posibilidad de acceder a la justicia para hacer cesar la amenaza o violación de un derecho colectivo, existe para un universo de personas que por pertenecer a la comunidad afectada, conservan el mismo derecho a promover la acción popular. [...]. [P]ara la protección de los derechos colectivos, dada su importancia social, cualquier miembro del grupo afectado está legitimado procesalmente para defenderlos, es decir, para ejercer la acción popular en nombre de toda esa comunidad, con el fin de impedir un daño colectivo o reestablecer el uso y goce del derecho”.

²¹ Cfr. Consejo de Estado, Sección Tercera, sentencia de 10 de febrero de 2005. C.P: María Elena Giraldo Gómez. Rad. Núm: 25000-23-25-000-2003-00254-01(AP): “[...] El derecho colectivo, ha dicho la Sala, no se deduce en su existencia porque varias personas estén en una misma situación ni porque se acumulen situaciones parecidas de varios sujetos, ni porque se sumen; el derecho colectivo es aquel que recae sobre una comunidad entera a diferencia del derecho individual que es el que recae sobre una persona determinada. Por lo tanto, la prosperidad de las pretensiones en la acción popular está ligada con la existencia real de los siguientes elementos, que para el momento de fallar deben estar establecidos: La acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares y la amenaza o la violación a derechos e intereses colectivos [...]”.

cualquier persona, sin obedecer, en principio, a algún tipo de condición; es decir que, por oposición al derecho subjetivo, no es posible que el disfrute y, por consiguiente, la titularidad del derecho colectivo recaigan exclusivamente sobre el patrimonio de una sola persona o de un grupo específico de personas.

Así pues, por antonomasia, la titularidad de los derechos colectivos tiene algún nivel de indeterminación. Es por ello que, respondiendo a esa realidad, el artículo 12 de la Ley 472 de 1998 permitió que el mecanismo dispuesto para la protección de derechos colectivos, esto es, la acción popular, sea incoado por *“toda persona natural o jurídica”*.

La Corte Constitucional se ha pronunciado en distintas ocasiones²² acerca de la **naturaleza** de la acción popular, y ha establecido que este mecanismo **se caracteriza** por:

“[...] (i) ser una acción constitucional especial, lo que significa a) que es el mecanismo dispuesto por el constituyente para la protección de un grupo específico de derechos constitucionales, los derechos colectivos, b) que el legislador ordinario no puede suprimir esta vía judicial y c) que le aplican, particularmente, los principios constitucionales; (ii) por ser pública, en tanto dota a todas las personas, sin necesidad de obrar por intermedio de un apoderado judicial, de un instrumento para poner en movimiento al Estado en su misión de respetar, proteger y garantizar los derechos colectivos frente a las actuaciones de autoridades o de cualquier particular; (iii) por ser de naturaleza preventiva, motivo por el cual, basta que exista la amenaza o riesgo de que se produzca una vulneración para que ésta proceda, pues su objetivo es ‘prevenir la lesión de bienes y derechos que comprenden intereses superiores de carácter público y que por lo tanto no pueden esperar hasta la ocurrencia del daño’; (iv) por ser también de carácter restitutorio, en razón a que tiene como finalidad el restablecimiento del uso y goce de los derechos e intereses colectivos [...]”²³.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional²⁴ como el Consejo de Estado²⁵, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado el Consejo de Estado en forma reiterada²⁶, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia

Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de marzo de 2010. C.P. (E): María Claudia Rojas Lasso. Rad. Núm: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC): *“[...] Esta Corporación, en reiteradas ocasiones, ha explicado el concepto y alcance de los derechos colectivos y ha señalado que: “Los derechos colectivos son aquellos mediante los cuales aparecen comprometidos los intereses de la comunidad, y cuyo radio de acción va más allá de la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos previamente definidos por la ley” [...]”*.

²² Al respecto, se pueden consultar las sentencias C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez; T-466 de 2003, M.P. Alfredo Beltrán Sierra; T-443 de 2013, M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub; y T-254 de 2014, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva.

²³ Corte Constitucional, Sentencia T-443 de 2013; M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

²⁴ Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sánchez Méndez.

²⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

²⁶ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-

de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales²⁷, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados²⁸.

X.3. Planteamiento del problema

X.3.1. El Personero Municipal de Paz de Río - Boyacá le atribuyó al Instituto Nacional de Vías –Invías-, a la Agencia Nacional de Minería –ANM-, al Departamento de Boyacá y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá –Corpoboyacá-, la amenaza de los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente; con la seguridad pública y con la infraestructura pública vial, así como de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad física y a la libertad de locomoción, en razón del riesgo de desastre por derrumbes y deslizamientos de material rocoso que se presenta en la carretera de orden nacional Belén – Socha – Sácama, a la altura del sector La Playa (PR18+0180 y 18+0350), en el Municipio de Paz de Río, por cuenta de la inestabilidad de una montaña contigua.

X.3.2. La Sala de Decisión N.º 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante sentencia de 26 de septiembre de 2018, resolvió el asunto de la referencia en los siguientes términos:

En primer lugar, el Tribunal constató la vulneración de los derechos colectivos al uso y goce del espacio público; al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, al evidenciar que en la carretera Belén – Sácama (6404) (PR18+0250), en el sitio denominado La Playa del Municipio de Paz del Río, se presenta una situación constante de desprendimiento y deslizamiento de material rocoso que de manera súbita invade la vía, lo cual supone una amenaza para la vida e integridad de los usuarios de esta, afectando así su transitabilidad en condiciones de seguridad y tranquilidad.

El Tribunal atribuyó dicha afectación al Invías, toda vez que en vista de que el corredor vial mencionado es una vía del orden nacional, a esa autoridad le corresponde ejecutar las medidas administrativas y contractuales pertinentes para superar de manera definitiva los constantes desprendimientos de material pétreo que súbitamente invade la vía mencionada desde el año 2015.

De otro lado, el Tribunal decidió declarar probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva en favor del Departamento de Boyacá, precisamente como consecuencia de que la vía objeto de la controversia no hace parte del orden departamental, sino del orden nacional.

000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

²⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

²⁸ Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

En relación con Corpoboyacá, el Tribunal consideró necesario ordenarle que verificara las condiciones actuales de explotación minera en el sector La Playa de la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río, en la vía que de Belén conduce a Sácama, y adoptara las medidas necesarias a fin de garantizar que, en el evento en que allí se estén adelantando actividades extractivas, estas no afecten la ejecución de las obras a cargo del Invías.

Finalmente, el Tribunal decidió exonerar de responsabilidad a la ANM por cuanto se demostró que dicha autoridad suspendió el Contrato de Concesión N.º ICQ-08399, al igual que rechazó una solicitud de formalización de minería tradicional para la explotación de material de construcción en el Municipio de Paz del Río; y que no se estaban desarrollando actividades mineras en el área del título.

Por tales motivos, el Tribunal le ordenó al Invías la ejecución de las acciones administrativas y contractuales adecuadas a efectos de controlar la caída de bloques en el sector PR18+0250 en la vía Belén-Socha-Sácama, sector la Playa del Municipio de Paz del Río.

X.3.3. Inconforme con la determinación de primera instancia, el Instituto Nacional de Vías –Invías-, interpuso recurso de apelación aduciendo, fundamentalmente: i) que la situación de amenaza de los derechos colectivos obedece a las condiciones de inestabilidad geológica propias de la zona, las cuales se agravaron por las autorizaciones concedidas por otras entidades para la explotación de material de construcción en la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río; ii) que las medidas de suspensión de las actividades de explotación de materiales de construcción indican que las mismas constituyen uno de los factores que generaron las afectaciones; y iii) que la obligación de tomar las medidas integrales, estructurales y de fondo, tendientes a erradicar las causas que generan los deslizamientos que se presentan en el sector afectado, no deben involucrar exclusivamente al Invías, sino también a la Alcaldía Municipal de Paz de Río, a la Agencia Nacional de Minería y a Corpoboyacá, en el marco de las competencias asignadas por la Ley 1523 de 24 de abril de 2012.

X.3.4. Así las cosas, y bajo el entendido de que la afectación de los derechos colectivos no es un aspecto cuestionado por la entidad recurrente, le corresponde a la Sala determinar si *¿la perturbación de los derechos colectivos, por cuenta de la situación de riesgo de desastre por derrumbes y deslizamientos de material rocoso que se presenta en la carretera de orden nacional Belén – Socha – Sácama a la altura del sector La Playa en el Municipio de Paz de Río, se debe al desarrollo de actividades de explotación de material de construcción y, por consiguiente, también le es atribuible a las demás autoridades accionadas?*

Previo a la resolución del caso concreto, la Sala considera necesario hacer referencia a los derechos colectivos relacionados con la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente y con la infraestructura pública vial.

X.4. El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente

Acerca del contenido y alcances de este derecho, la Sección Primera del Consejo de Estado²⁹, en un fallo de acción popular consideró lo siguiente:

²⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

“Proclamado por el literal l) del artículo 4º de la ley 472 de 1998, este derecho, orientado a precaver desastres y calamidades de origen natural o humano, busca garantizar por vía de la reacción -ex ante- de las autoridades la efectividad de los derechos y bienes jurídicos reconocidos por la Constitución a las comunidades y a las personas y la conservación de las condiciones normales de vida en un territorio”³⁰.

Por esto demanda de los entes públicos competentes la adopción de las medidas, programas y proyectos que resulten necesarios y adecuados para solucionar de manera efectiva y con criterio de anticipación (y no solo de reacción posterior a los desastres, como es habitual en las actuaciones de policía administrativa) los problemas que aquejan a la comunidad y que amenazan su bienestar, integridad o tranquilidad y que resultan previsibles y controlables bien por la simple observación de la realidad, bien por medio de la utilización de las ayudas técnicas de las que hoy dispone la Administración Pública. De ahí que esta Sección haya destacado el carácter preventivo de este derecho haciendo énfasis en su vocación de “evitar la consumación de los distintos tipos de riesgo que asedian al hombre en la actualidad”³¹, ya no solo naturales (v. gr. fuego, deslizamientos de tierra, inundaciones, sequías, tormentas, epidemias, etc.), sino también –cada vez más– de origen antropocéntrico (v.gr., contaminación del ambiente, intoxicaciones o afectaciones a la salud, destrucción o afectación de la propiedad privada o pública por accidentes, productos, actividades o instalaciones).

Pese al talante preventivo de este derecho colectivo, nada obsta para que su amparo pueda presentarse también ante situaciones que ya no solo constituyen riesgos sino vulneraciones concretas de los derechos e intereses reconocidos por la Constitución y la ley a la comunidad y a las personas que la conforman, y que, por ende, ameritan la intervención del Juez Constitucional. En últimas, tanto la prevención como la protección, corrección y restitución de estos derechos frente a situaciones que los afectan constituyen objetivos propios de las acciones populares; a las que, como se mencionó líneas arriba, es inherente una dimensión preventiva, protectora, reparadora y restitutoria de los derechos que amparan.³²

De acuerdo con lo señalado por la jurisprudencia de esta Corporación, el derecho a la seguridad pública ha sido definido como “parte del concepto de orden público (...) concretado en las obligaciones que tiene el Estado de garantizar condiciones mínimas que permitan el desarrollo de la vida en comunidad (...) Su contenido general, implica, de acuerdo con la jurisprudencia citada, en el caso de la seguridad, la prevención de los delitos, las contravenciones, los accidentes naturales y las calamidades humanas”³³. Supone, entonces, una Administración Pública activa, técnica y comprometida con la asunción permanente de sus responsabilidades y con el monitoreo

³⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejero Ponente: Guillermo Vargas Ayala. Bogotá, D. C., 26 de marzo del dos mil quince (2015). Rad. Núm.: 15001-23-31-000-2011-00031-01. Actor: José Amado López Malaver. Demandado: Ministerio de Vivienda y Desarrollo Rural, Ministerio de Medio Ambiente, CORPOBOYACÁ y Otros.

³¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 23 de mayo de 2013, Rad. No. 15001 23 31 000 2010 01166 01. C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

³² Tal como se deriva de lo previsto en el artículo 2º de la Ley 472 de 1998.

³³ Consejo de Estado. Sección Tercera, Sentencia de 15 de julio de 2004, Expediente AP 1834; y Sección Primera, Sentencia de 28 de octubre de 2010. M.P. María Elizabeth García González. Rad. Núm. 2005-01449-01(AP).

constante de aquellos ámbitos de la vida diaria que están bajo su cargo, como presupuesto de la actuación anticipada o preventiva (y también reactiva) que instaure como estándar de sus actuaciones. No se puede olvidar que es misión de las autoridades realizar las acciones y adoptar las medidas que resulten indispensables para garantizar la vida e integridad de los residentes en Colombia en su vida, honra, bienes y, en general, el conjunto de derechos de los que son titulares; para lo cual es esencial su compromiso con la prevención de situaciones de amenaza o vulneración de esos derechos, en especial cuando ellas son susceptibles de ser anticipadas mediante la fiscalización permanente de la realidad y la adopción oportuna de las medidas pertinentes para asegurar la efectividad de los derechos, bienes e intereses de la comunidad y de sus miembros. Todo ello, lógicamente, en un marco de razonabilidad y de proporcionalidad, pues mal puede suponer la imposición a la Administración de obligaciones imposibles de cumplir por razones técnicas, jurídicas, económicas o sociales”.

X.5. El derecho colectivo a la infraestructura pública vial

La Constitución Política consagra, entre otros derechos colectivos, el de circular libremente por el territorio nacional³⁴; al uso y goce de los bienes de uso público (como las carreteras), así como la correlativa obligación del Estado de garantizar la integridad del espacio público y su destinación al uso común³⁵.

Por consiguiente, es deber de las autoridades impulsar el desarrollo económico y el progreso social, para lo cual ejecutarán las obras públicas correspondientes, entre ellas, las relacionadas con el servicio público de transporte, el mantenimiento y la reconstrucción de la infraestructura vial del país.

La jurisprudencia de esta Corporación se ha referido a la naturaleza colectiva de los derechos relacionados con el libre tránsito y la utilización en condiciones adecuadas de las vías públicas, como puede observarse en las siguientes providencias.

La Sección Quinta del Consejo de Estado, mediante sentencia de 5 de junio de 2003 (M.P: Reinaldo Chavarro Buriticá)³⁶, precisó la conexidad entre los derechos colectivos relacionados con el goce del espacio público y a la utilización y defensa de los bienes de uso público, y el libre tránsito de la comunidad por las vías públicas, de la siguiente forma:

“[...].

De acuerdo con las normas, forman parte del espacio público y constituyen bienes de uso público, las vías públicas, las cuales no podrán ser afectadas de manera que priven a la ciudadanía de su uso, goce y libre tránsito; bajo estos preceptos es claro que el hecho de interrumpir una vía destinada a uso

³⁴ “ARTICULO 24. Todo colombiano, con las limitaciones que establezca la ley, tiene derecho a circular libremente por el territorio nacional, a entrar y salir de él, y a permanecer y residenciarse en Colombia”.

³⁵ *Ibid.*, “ARTICULO 82. Es deber del Estado velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés particular. [...]”.

ARTICULO 88. La ley regulará las acciones populares para la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella. [...].

ARTICULO 102. El territorio, con los bienes públicos que de él forman parte, pertenecen a la Nación”.

³⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 5 de junio de 2003, M.P. Reinaldo Chavarro Buriticá, Rad. N.º 25000-23-25-000-2002-0034-01(AP).

y goce de la ciudadanía, e impedir su libre tránsito vulnera los derechos colectivos al goce del espacio público y la utilización de los bienes de uso público, por lo tanto, forzoso es concluir que con la interrupción del camino público en el año de 1979, por el paso de la tubería de la hidroeléctrica Pagua, hoy denominado carrera primera 1ª de la nomenclatura urbana del municipio de El Colegio, se vulneraron los derechos colectivos invocados y debe ordenarse su protección.

[...]. [Resalta la Sala].

Por su parte, la Sección Primera de esta Corporación, mediante sentencia de 18 de febrero de 2010 (M.P: Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)³⁷, ahondó en la consideración y alcance del derecho colectivo al goce del espacio público, así:

“[...] De otra parte, según el artículo 82 de la Constitución Política, el Estado debe velar por la protección de la integridad del espacio público y por su destinación al uso común, el cual prevalece sobre el interés general.

En ese orden de ideas, el artículo 5º de la Ley 9ª de 1989 define el espacio público como “el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes”.

La misma disposición determina que las áreas que se requieren para la circulación, bien sea peatonal o vehicular constituyen espacio público.

En concordancia con lo anterior, el artículo 3 del Decreto 1504 de 1998 “por el cual se reglamenta el manejo del espacio público en los planes de ordenamiento territorial” dispone que:

“Artículo 3º. El espacio público comprende, entre otros, los siguientes aspectos:

a) Los bienes de uso público, es decir aquellos inmuebles de dominio público cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional, destinados al uso o disfrute colectivo;

b) Los elementos arquitectónicos, espaciales y naturales de los inmuebles de propiedad privada que por su naturaleza, uso o afectación satisfacen necesidades de uso público;

c) Las áreas requeridas para la conformación del sistema de espacio público en los términos establecidos en este decreto.”

En efecto, es claro que las vías vehiculares cuyo uso pertenece a todos los habitantes del territorio nacional son bienes de uso público.

[...]. [Resalta la Sala].

³⁷ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 18 de febrero de 2010, M.P. Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta, Rad. N.º 25000-23-24-000-2004-01094-00(AP).

Finalmente, la misma Sección, mediante sentencia de 4 de febrero de 2016 (M.P. Guillermo Vargas Ayala)³⁸, aludió a la connotación de servicio público que ostenta el derecho al transporte público vial en los siguientes términos:

“[...] En cuanto a la afectación del derecho colectivo al acceso al servicio público (transporte) y a que su prestación sea eficiente y oportuna, también debe este Juez Constitucional confirmar la protección decretada por el a quo. El transporte está contemplado dentro de nuestro ordenamiento jurídico como un servicio público, de tal manera que es deber de las autoridades realizar todas las actuaciones correspondientes para que dicho servicio se preste de manera eficiente y oportuna. En el presente caso las pruebas dan cuenta que los huecos y en general el mal estado de la vía que conduce desde el Municipio de Barranca de Upía pasando por Monterrey hasta la entrada del Municipio de Aguazul impide que dicho servicio pueda ser utilizado en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad, tal como preceptúa el artículo 3º numeral 1 de la Ley 105 de 1993 así:

ARTICULO 3. PRINCIPIOS DEL TRANSPORTE PÚBLICO. El transporte público es una industria encaminada a garantizar la movilización de personas o cosas por medio de vehículos apropiados a cada una de las infraestructuras del sector, en condiciones de libertad de acceso, **calidad y seguridad de los usuarios**, sujeto a una contraprestación económica y se regirá por los siguientes principios:

1. DEL ACCESO AL TRANSPORTE: El cual implica:

a. Que el usuario pueda transportarse a través del medio y modo que escoja **en buenas condiciones de acceso, comodidad, calidad y seguridad**. (...)

[...]”. [Subraya la Sala].

Finalmente, valga mencionar que el artículo 1.º de la Ley 1228 de 16 de julio de 2008³⁹, indica que “[...] Para efectos de la aplicación de la presente ley, **las vías que conforman el Sistema Nacional de Carreteras o Red Vial Nacional se denominan arteriales o de primer orden**, intermunicipales o de segundo orden y veredales o de tercer orden. **Estas categorías podrán corresponder a carreteras a cargo de la Nación**, los departamentos, los distritos especiales y los municipios. **El Ministerio de Transporte será la autoridad que mediante criterios técnicos, determine a qué categoría pertenecen**”^[40]. [...]”. [Resalta la Sala].

X. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

³⁸ Consejo de Estado, Sección Primera, sentencia de 4 de febrero de 2016, M.P. Guillermo Vargas Ayala, Rad. N.º 85001-23-33-000-2012-00268-01(AP).

³⁹ “Por la cual se determinan las fajas mínimas de retiro obligatorio o áreas de exclusión, para las carreteras del sistema vial nacional, se crea el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras y se dictan otras disposiciones”.

⁴⁰ “Artículo 10. Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras. Créase el Sistema Integral Nacional de Información de Carreteras “SINC” como un sistema público de información único nacional conformado por toda la información correspondiente a las carreteras a cargo de la Nación, de los departamentos, los municipios y los distritos especiales y que conformarán el inventario nacional de carreteras. En este sistema se registrarán cada una de las carreteras existentes identificadas por su categoría, ubicación, especificaciones, extensión, puentes, poblaciones que sirven, estado de las mismas, proyectos nuevos, intervenciones futuras y demás información que determine la entidad administradora del sistema. [...]”.

De conformidad con lo indicado en el planteamiento del problema jurídico (apartado X.3.), la Sala procederá a resolver si la afectación de los derechos colectivos, por cuenta de la situación de riesgo de desastre por derrumbes y deslizamientos de material rocoso que se presenta en la carretera de orden nacional Belén – Socha – Sácama, a la altura del sector La Playa en el Municipio de Paz de Río, se debe al desarrollo de actividades de explotación de material de construcción y, por consiguiente, también le es atribuible a las demás autoridades accionadas.

XI.1. Análisis del acervo probatorio

A efectos de resolver el caso concreto, a continuación la Sala valorará el material probatorio con miras a establecer si la situación de riesgo de desastre por deslizamientos y derrumbes de material pétreo que afecta la carretera de orden nacional que de Belén conduce a Sácama, a la altura del sector La Playa, en el Municipio de Paz de Río, responde a un fenómeno multicausal que comprende factores como las condiciones geológicas existentes en el lugar; las condiciones climáticas y meteorológicas; y las actividades antrópicas, específicamente, las acciones de minería desarrolladas en la montaña contigua al sector mencionado.

XI.1.1. Así, mediante informe de visita de inspección de 15 de mayo de 2017, realizada al fallo del PR18+0250 de la vía Belén - Socha - Sácama, ruta 6404, sitio conocido como La Playa, el especialista en geotecnia de la **Subdirección de Estudios e Innovación del Invías** consignó la siguiente información:

“[...].

1. Características del fallo

En dicha visita se pudo observar que se trata de un fallo del talud superior con las siguientes características:

Localización: Entre el PR18+150 y el PR18+350 de la ruta 6404, entre Belén y Socha, Talud superior, costado izquierdo. La vía en este tramo se encuentra en la pata del talud en el valle del río Soapaga.

Condiciones topográficas: En el costado izquierdo del tramo afectado, la pendiente del terreno es abrupta y en el derecho es plana a ondulada.

Descripción: Fallo superficial del talud superior que produce la caída de material sobre un jarillón de material construido como medida de mitigación, que cuando se llega al nivel superior de dicho jarillón, cae sobre la calzada. Este proceso se reactiva con las lluvias, por lo cual se requiere continuamente del retiro de material que se deposita tanto en la parte posterior del jarillón como en la vía. La calzada se encuentra estable.

[...].

Tipo de deslizamiento: Traslacional del material suelto, existente superficialmente en la parte superior del talud.

Material Involucrado en el fallo: Fragmentos rocosos hasta de 1.50m en matriz arenosa superficial de la parte alta del talud.

2. Posibles causas

De manera preliminar, se establece que los deslizamientos continuos en el sector se originan por la conjunción de diversos factores entre los cuales se destacan los siguientes:

Según información existente, la zona fue explotada para extracción de material para construcción, de manera inadecuada.

Los cortes realizados no cuentan con un sistema de manejo de aguas superficiales y subsuperficiales lo que origina la saturación del suelo al momento de lluvia.

Aparentemente el talud de corte empleado para la extracción de material en la parte superior no es el adecuado.

El talud no cuenta con estructuras de caída ni zanja de coronación.

Lo anterior origina que cuando se presentan lluvias, el suelo se sature y pierda su resistencia por el aumento en la presión de poros que origina la disminución de los esfuerzos efectivos, ya que se trata de un material predominantemente granular, sin cohesión.

[...].

XI.1.2. En consideración a la visita técnica de seguimiento y control a la licencia ambiental otorgada mediante Resolución N.º 2263 de 29 de agosto de 2012 para la explotación de materiales de construcción en la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río, proyecto amparado por el Contrato de Concesión ICQ-08399, celebrado con la Gobernación de Boyacá y cuyo titular minero es Heliodoro Avellaneda Gómez, la **Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá** emitió Concepto Técnico N.º PV-36/14 de 9 de diciembre de 2014, a efectos de requerir a dicho licenciatario para que, entre otras cosas:

“[...].

Presente de manera clara el diseño del método de explotación utilizado en el desarrollo minero, donde se incluya las dimensiones y la estabilidad del macizo rocoso con respecto a cómo se está llevando actualmente la explotación.

Realizar la construcción de los canales en la corona del talud y canales perimetrales al frente de explotación y en las bermas según lo establecido en el planeamiento minero presentado a esta corporación y las demás obras que se consideren necesarias para la conducción de las aguas lluvias y de escorrentía dentro del proyecto minero.

Continuar con las labores de reconfiguración y recuperación morfológica y paisajística para las áreas intervenidas y barreras vivas que permitan minimizar el impacto visual y la contaminación del material fino, mediante siembra con especies nativas.

[...].

Informar a la Agencia Nacional de Minería, con el fin de que evalúe las condiciones de estabilidad del macizo rocoso.

[...].”

XI.1.3. Mediante Resolución N.º 1612 de 16 de junio de 2015, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, resolvió:

“[...].

ARTÍCULO PRIMERO: Imponer al señor HELIODORO AVELLANEDA GÓMEZ [...], medida preventiva consistente en la suspensión de actividades de explotación de materiales de construcción realizadas en la vereda Socotacito, jurisdicción del Municipio de Paz de Río [...].

PARÁGRAFO PRIMERO: La decisión adoptada se mantendrá hasta que el señor HELIODORO AVELLANEDA GÓMEZ, ejecute las siguientes actividades:

[...].

Presente de manera clara el diseño del método de explotación utilizado en el desarrollo minero, donde se incluya las dimensiones y la estabilidad del macizo rocoso con respecto a cómo se está llevando actualmente la explotación.

Construya los canales en la corona del talud y canales perimetrales al frente de explotación y en las bermas según lo establecido en el planeamiento minero presentado a esta corporación y las demás obras que se consideren necesarias para la conducción de las aguas lluvias y de escorrentía dentro del proyecto minero.

Continúe con las labores de reconfiguración y recuperación morfológica y paisajística para las áreas intervenidas y barreras vivas que permitan minimizar el impacto visual y la contaminación del material fino, mediante siembra con especies nativas.

[...].

ARTÍCULO SEXTO: Oficiar a la Agencia Nacional de Minería [...] para que proceda a evaluar las condiciones de estabilidad del macizo rocoso emitiendo el correspondiente concepto técnico en el que se determinen las acciones o medidas a implementar.

ARTÍCULO SEPTIMO: Oficiar al Instituto Nacional de Vías [...] para que proceda en ejercicio de sus competencias en relación con la ocupación de la franja o zona de exclusión de la vía Belén Paz de Río a la altura del sitio de explotación de materiales de construcción realizada por parte del señor HELIODORO AVELLANEDA GÓMEZ [...].
[...]”.

XI.1.4. La Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, mediante Resolución N.º 1613 de 16 de junio de 2015, resolvió ordenar la apertura del procedimiento administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra del señor Heliodoro Avellaneda Gómez debido a que, entre otros aspectos, se logró establecer: i) que el área donde se desarrollan las actividades no cuenta con zanjas de coronación, sedimentadores y cunetas para el manejo de las aguas superficiales (ni en la corona de los taludes ni laterales a este); y ii) que el titular de la licencia no acató lo consagrado en el artículo 2.º de la Ley 1228 de 2008, por medio de la cual se establecieron las fajas de retiro obligatorio o área de reserva de exclusión para las carreteras que forman parte de

la red vial nacional, las que para el caso de las carreteras de primer orden son de 60 metros.

XI.1.5. La Subdirección de Administración de Recursos Naturales de Corpoboyacá, mediante Resolución N.º 1514 de 11 de mayo de 2016, resolvió formularle cargos al señor Heliodoro Avellaneda Gómez por el *“incumplimiento puntual a las fichas de manejo N.º 7 control de erosión y manejo de aguas de escorrentía, programa de manejo de aguas [...] del Plan de Manejo Ambiental [...]”*.

La misma entidad, mediante Resolución N.º 4314 de 31 de octubre de 2017, resolvió declarar responsable al señor Heliodoro Avellaneda Gómez del cargo formulado en el artículo primero de la Resolución N.º 1514 de 11 de mayo de 2016 y, en consecuencia, se le impuso el cierre temporal del proyecto de explotación de materiales de construcción, ubicado en la Vereda Socotacito del Municipio de Paz de Río, amparado por el contrato de concesión N.º ICQ-08399.

XI.1.6. La **Agencia Nacional de Minería**, mediante Informe de visita técnica de seguimiento y control N.º PARN-003-2015 de febrero de 2015, realizada al área del Contrato de Concesión N.º ICQ-08399 celebrado entre la Gobernación de Boyacá y Heliodoro Avellaneda Gómez por un término de 30 años contados a partir del 19 de noviembre de 2008, expuso como conclusiones y recomendaciones, entre otras, las siguientes:

- i) El desarrollo de la explotación se adelanta por el método de banco único, no existiendo un dimensionamiento definido en cada talud, observando taludes de diferentes alturas contruidos de acuerdo a los requerimientos de material con inclinaciones que superan los 80°, sin ninguna configuración que garantice su estabilidad.
- ii) Se evidenció que el arranque del material recebo es mecanizado utilizando retroexcavadora.
- iii) En el sector se observó alteración paisajística por la ocurrencia de erosión en cada terraza, debido a la remoción de la capa orgánica que cubre el depósito de materiales y la construcción de cada talud de explotación.
- iv) No se evidenció una berma de seguridad en el frente de la explotación que dé estabilidad y evite el desprendimiento de fragmentos de roca.
- v) Debido a la carencia de vegetación, los suelos están sujetos a erosionarse y presentar problemas de remoción.

XI.1.7. Posteriormente, la Agencia Nacional de Minería, mediante Informe de visita técnica de inspección N.º GSC-035NOHR de junio de 2015, realizada al Municipio de Paz de Río en el área del título minero ICQ-08399 y en la zona del deslizamiento La Playa, expuso como conclusiones, entre otras, las siguientes:

- i) La combinación de factores trópicos como la minería y factores naturales como el tectónico y la sismicidad son los generadores del movimiento en masa ocurrido el día 30 de mayo de 2015 en la vereda Socotacito, del municipio de Paz de Río departamento de Boyacá.
- ii) El deslizamiento La Playa se caracteriza por ser un fenómeno de deslizamiento tipo rotacional retrogresivo con flujo de detritos caracterizado por

manifestarse como movimiento súbito el cual comprende un área aproximada de 6 hectáreas; el movimiento está activo y se encuentra en un inminente riesgo de desarrollar un nuevo evento como quiera que hacia la parte alta del fenómeno se evidencia la presencia de material colgado que puede generar un nuevo taponamiento de la vía y afectación a las viviendas circunvecinas.

De igual forma se recomendó que: i) por el inminente riesgo de ocurrencia de un nuevo deslizamiento, se adelante la evacuación de las zonas habitadas que se encuentran hacia la parte baja y lateral del movimiento; ii) que el titular minero del contrato ICQ-08399, adelante medidas pertinentes para recuperar el talud natural, construyendo obras de mitigación desde la parte alta de la ladera; iii) que el titular del contrato ICQ-08399 no ejecute labores de explotación hacia la parte baja del deslizamiento, ya que generará pérdida de soporte de material en la pata del movimiento; así mismo iv) implementar un sistema de información preventivo en toda la zona de influencia del fenómeno.

XI.1.8. Como consecuencia de lo anterior, el Grupo de Seguimiento y Control de la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera de la Agencia Nacional de Minería, mediante Auto N.º PARN-1051 de 18 de junio de 2015, formuló los siguientes requerimientos:

“[...]”.

2.1. Requerir bajo apremio de multa al titular minero del contrato de concesión ICQ-08399, para que allegue un informe debidamente soportado y sustentado, donde demuestre las medidas implementadas [...], tendientes a recuperar el talud natural del área su influencia, construyendo obras de mitigación desde la parte alta de la ladera. [...].

2.2. Ordenar al titular minero del contrato de concesión ICQ-08399, la suspensión inmediata de las labores propias de explotación que venía adelantando en el área [...], hacia la parte baja del deslizamiento, ya que estas actividades generan pérdida del soporte del material en la parte inferior del mismo creando un grave e inminente riesgo de otro deslizamiento de mayor magnitud.

“[...]”.

XI.1.9. Ahora bien, en lo referente a las solicitudes de legalización de actividad minera de material de construcción N.ºs OE7-15281 y OE7-09031 presentadas, respectivamente, por Jesús Alberto y José Ascencio Avellaneda Merchán, la Agencia Nacional de Minería, mediante las resoluciones N.ºs VCT 001361 y 001360 de 15 de julio de 2015, dispuso el rechazo y el archivo de las referidas solicitudes de formalización de minería tradicional⁴¹.

XI.1.10. Mediante sentencia de 26 de agosto de 2015, el **Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río** encontró culpables a José Ascencio Avellaneda y a Jesús Alberto Avellaneda Merchán del delito de “*daños en los recursos naturales*”, motivo por el cual los condenó a pena privativa de la libertad, al pago de multa y los inhabilitó para “*el ejercicio de derechos y funciones públicas*”⁴².

⁴¹ Folios 52 y ss. del expediente de la referencia.

⁴² *Ibíd.*, folios 69 y ss.

XI.1.11. Mediante informe aportado el 4 de septiembre de 2017, el Jefe de la Oficina Asesora Jurídica del **Servicio Geológico Colombiano**, en respuesta a la solicitud realizada por el *a quo*, relativa al conocimiento de la conformación geomorfológica de la zona contigua a la vía Belén-Sácama, informó:

“[...]”

[E]l sector La Playa es afectado por varios sistemas de fallas regionales de dirección preferencial Suroeste – noreste, siendo la de mayor importancia la “Falla de Soapaga” [...]. La falla de Soapaga en el sector de La Playa generó alto grado de fracturamiento en las rocas de la Formación Cataclastitas de Soapaga y Formación Concentración, situación que sumado a las altas pendientes del terreno, la variabilidad climática y la intervención antrópica favorecen la ocurrencia de movimientos en masa como los que se presentan en la zona.

[...]”⁴³.

XI.2. En consideración a las pruebas mencionadas, las cuales, a juicio de la Sala, gozan de idoneidad para resolver la presente controversia, se concluye que la situación de riesgo de desastre por deslizamientos y derrumbes de material pétreo que afecta la carretera de orden nacional que de Belén conduce a Sácama, a la altura del sector La Playa, en el Municipio de Paz de Río, responde a un fenómeno multicausal que comprende factores como las condiciones geológicas existentes en el lugar; las condiciones climáticas y meteorológicas; y las actividades antrópicas, específicamente, las acciones de minería desarrolladas en la montaña contigua al sector mencionado.

Valga resaltar, tal y como puede observarse del compendio probatorio anotado, que las entidades accionadas, con ocasión del deslizamiento que se presentó el 30 de mayo de 2015 en el sector afectado, tenían conocimiento de la incidencia causal de las actividades mineras en la generación del riesgo de desastre por derrumbe y deslizamiento sobre la carretera Belén – Sácama y en los asentamientos vecinos.

XI.3. En atención a la concurrencia causal señalada, y a los términos y principios establecidos en la ley de gestión del riesgo de desastres, resulta desproporcionado que al Invías le corresponda asumir todas las medidas que impliquen mitigar o eliminar la situación de riesgo que se presenta en el sector afectado. Por ello, la Sala procederá a examinar la injerencia de las demás autoridades accionadas sobre las circunstancias generadoras de la amenaza de los derechos colectivos invocados, en búsqueda de una decisión que consulte la participación equitativa o proporcionada de las entidades del Estado en la adopción de una solución a la problemática que aqueja a la comunidad.

El artículo 2° de la **Constitución Política de Colombia** señala que son fines esenciales del Estado, entre otros, “[...] servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución [...]”. Igualmente, se estableció que “[...] [l]as autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

⁴³ *Ibíd.*, folios 219 y ss.

La Ley 1523 de 24 de abril de 2012, “[p]or la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres⁴⁴] y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres⁴⁵] [...]”⁴⁶, dispone que “[l]a gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y de los habitantes del territorio colombiano”; por lo tanto, “las entidades públicas, privadas y comunitarias desarrollarán y ejecutarán los procesos de gestión del riesgo, entiéndase: conocimiento del riesgo, reducción del riesgo y manejo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción, como componentes del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. Por su parte, los habitantes del territorio nacional, corresponsables de la gestión del riesgo, actuarán con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatarán lo dispuesto por las autoridades”⁴⁷.

⁴⁴ “Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: [...].

11. Gestión del riesgo: Es el proceso social de planeación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas y acciones permanentes para el conocimiento del riesgo y promoción de una mayor conciencia del mismo, impedir o evitar que se genere, reducirlo o controlarlo cuando ya existe y para prepararse y manejar las situaciones de desastre, así como para la posterior recuperación, entiéndase: rehabilitación y reconstrucción. Estas acciones tienen el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar y calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

[...].

25. Riesgo de desastres: Corresponde a los daños o pérdidas potenciales que pueden presentarse debido a los eventos físicos peligrosos de origen natural, socio-natural tecnológico, biosanitario o humano no intencional, en un período de tiempo específico y que son determinados por la vulnerabilidad de los elementos expuestos; por consiguiente el riesgo de desastres se deriva de la combinación de la amenaza y la vulnerabilidad. [...]”.

⁴⁵ “Artículo 5°. Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres. El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, en adelante, y para efectos de la presente ley, sistema nacional, es el conjunto de entidades públicas, privadas y comunitarias, de políticas, normas, procesos, recursos, planes, estrategias, instrumentos, mecanismos, así como la información atinente a la temática, que se aplica de manera organizada para garantizar la gestión del riesgo en el país”.

⁴⁶ “Artículo 1°. De la gestión del riesgo de desastres. La gestión del riesgo de desastres, en adelante la gestión del riesgo, es un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.

Parágrafo 1°. La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible, en todos los niveles de gobierno y la efectiva participación de la población.[...]”.

⁴⁷ Artículo 2°.

Cfr. “Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por: [...].

7. Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre. [...].

15. Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación. [...].

16. Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente. [...].

18. Prevención de riesgo: Medidas y acciones de intervención restrictiva o prospectiva dispuestas con anticipación con el fin de evitar que se genere riesgo. Puede enfocarse a evitar o neutralizar la amenaza o la exposición y la vulnerabilidad ante la misma en forma definitiva para impedir que se genere nuevo riesgo. Los instrumentos esenciales de la prevención son aquellos previstos en la planificación, la inversión pública y el ordenamiento ambiental territorial, que tienen como objetivo reglamentar el uso y la ocupación del suelo de forma segura y sostenible. [...].

21. Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y

Como se advirtió, hacen parte del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, además de la comunidad y de las personas de derecho privado, las personas de derecho público, así como las corporaciones autónomas regionales, las gobernaciones y las entidades públicas del orden nacional, “[p]or su misión y responsabilidad en la gestión del desarrollo social, económico y ambiental sostenible, en los ámbitos sectoriales, territoriales, institucionales y proyectos de inversión”⁴⁸.

XI.4. En relación con el Invías, la Sala considera que, aun cuando se advirtió la incidencia de hechos que escapan del ámbito de sus competencias en la afectación de la carretera Belén – Sácama, en el sector denominado La Playa, dicha autoridad del orden nacional sigue siendo responsable de la perturbación de los derechos colectivos invocados, toda vez que, en primer lugar, la infraestructura vial mencionada se encuentra a su cargo y bajo su responsabilidad y, en segundo término –se recuerda- la situación de riesgo de deslizamiento y de derrumbes que se presenta en la zona, se debe principalmente a las condiciones geológicas del terreno.

Es decir, dicha circunstancia no es un argumento que el Invías pueda argüir válidamente en su defensa, en tanto que la predisposición del terreno resultaba ser un factor esencial a efectos de construir la carretera, y, por ello, debió ser tenido en cuenta tanto al momento de ejecutar la vía, como con posterioridad en caso de que ello eventualmente representara algún tipo de amenaza para la transitabilidad de la vía en condiciones de seguridad.

En otras palabras, la falla geológica que afecta el sector en cuestión, es un hecho cuya previsibilidad le es exigible al Invías en todo tiempo, habida cuenta de su vocación técnica en materia de infraestructura. Por tal razón, dicha autoridad, en virtud de sus competencias, debe asumir la solución de las contingencias que pongan en peligro la infraestructura vial a su cargo, máxime cuando tales eventualidades han debido ser objeto de su conocimiento y gestión.

XI.5. Frente a la Gobernación del Departamento de Boyacá, a la Agencia Nacional de Minería y a Corpoboyacá deben precisarse los siguientes aspectos.

El Ministerio de Minas y Energía, mediante **Resolución 18 1192 de 24 de septiembre de 2001**⁴⁹, modificada por la Resolución 18 0927 de 2005⁵⁰, resolvió delegar en el Gobernador del Departamento de Boyacá las funciones de tramitación y otorgamiento de títulos mineros, excepto los que se refieran a carbón y esmeraldas, así como la vigilancia y control de dichos títulos. Mediante Resolución 18 0992 de 23 de junio de 2008⁵¹, el Ministerio de Minas y Energía prorrogó hasta el 30 de junio de 2009 la referida delegación de funciones.

Como consecuencia de lo anterior, la Gobernación del Departamento de Boyacá y Heliodoro Avellaneda Gómez celebraron el Contrato de Concesión para la Exploración y Explotación de Minerales N.º ICQ-08399 de octubre de 2008, cuyo

prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera. [...]”.

⁴⁸ Artículo 8.

⁴⁹ <http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/10081.pdf>

⁵⁰ <http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/2027.pdf>

⁵¹ <http://servicios.minminas.gov.co/minminas/downloads/archivosSoporteRevistas/9796.pdf>

objeto consistió en la realización por parte del concesionario (Heliodoro Avellaneda Gómez) un proyecto de exploración técnica y explotación económica de un yacimiento de materiales de construcción (areniscas, conglomerados, arenas, cantos, gravas, recebo, roca o piedra partida o triturada, betún y asfalto naturales), en la jurisdicción del Municipio de Paz de Río, durante un término inicial de 30 años.

Por medio del Decreto 4134 de 3 de noviembre de 2011⁵², se creó la Agencia Nacional de Minería “[...] como una agencia estatal de naturaleza especial, del sector descentralizado de la Rama Ejecutiva del Orden Nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, técnica y financiera, adscrita al Ministerio de Minas y Energía”⁵³. Su objeto es “[...] administrar integralmente los recursos minerales de propiedad del Estado, *promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos mineros de conformidad con las normas pertinentes y en coordinación con las autoridades ambientales en los temas que lo requieran, lo mismo que hacer seguimiento a los títulos de propiedad privada del subsuelo cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley*”⁵⁴. [Subraya la Sala].

El artículo 4.º del referido Decreto le asigna a la ANM, entre otras, las funciones de: “[...] *autoridad minera o concedente en el territorio nacional; Administrar los recursos minerales del Estado y conceder derechos para su exploración y explotación; Promover, celebrar, administrar y hacer seguimiento a los contratos de concesión y demás títulos mineros para la exploración y explotación de minerales de propiedad del Estado cuando le sea delegada esta función por el Ministerio de Minas y Energía de conformidad con la ley; Determinar la información geológica que los beneficiarios de títulos mineros deben entregar, recopilarla y suministrarla al Servicio Geológico Colombiano; y Fomentar la seguridad minera [...]*”.

De otro lado, el artículo 13 de la Ley 1530 de 17 de mayo de 2012⁵⁵, dispone lo siguiente:

“ARTÍCULO 13. FISCALIZACIÓN. Se entiende por fiscalización el conjunto de actividades y procedimientos que se llevan a cabo para garantizar el cumplimiento de las normas y de los contratos de exploración y explotación de recursos naturales no renovables, la determinación efectiva de los volúmenes de producción y la aplicación de las mejores prácticas de exploración y producción, teniendo en cuenta los aspectos técnicos, operativos y ambientales, como base determinante para la adecuada determinación y recaudo de regalías y compensaciones y el funcionamiento del Sistema General de Regalías.

El Gobierno Nacional definirá los criterios y procedimientos que permitan desarrollar la exploración y explotación de recursos naturales no renovables técnica, económica y ambientalmente eficiente, así como los aspectos técnicos, tecnológicos, operativos y administrativos para ejercer la labor de fiscalización. Para la tercerización de la fiscalización, conforme lo determine el reglamento, se tendrá en cuenta entre otros, la experiencia en metrología en el sector de minerales e hidrocarburos, idoneidad en labores de auditoría, interventoría técnica, administrativa y financiera o revisoría fiscal y solvencia económica.

⁵² “Por el cual se crea la Agencia Nacional de Minería, ANM, se determina su objetivo y estructura orgánica”.

⁵³ Artículo 1.º.

⁵⁴ Artículo 3.º.

⁵⁵ “Por la cual se regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías”.

El porcentaje destinado a la fiscalización de la exploración y explotación de los yacimientos, y al conocimiento y cartografía geológica del subsuelo, será administrado en la forma señalada por el Ministerio de Minas y Energía, directamente, o a través de las entidades que este designe. [...]”. [Subraya la Sala].

En atención al marco jurídico expuesto, el Ministerio de Minas y Energía, mediante **Resolución 18 1492 de 30 de agosto de 2012**⁵⁶, resolvió:

“Artículo 1°. Modificar el artículo 1° de la Resolución número 18 1016 del 28 de junio de 2012^[57]*, el cual quedará así:*

Artículo 1°. Delegar en la Agencia Nacional de Minería -ANM- y en los términos y condiciones que establece la Resolución número 182306 de 22 de diciembre de 2011, la función de fiscalización, seguimiento y control de la ejecución de los títulos mineros ejercida por las Gobernaciones de Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander. En consecuencia, la delegación prevista en dicha resolución al Servicio Geológico Colombiano quedará sin fundamento. [...]”.

Pues bien, visto lo anterior, la Sala concluye que, en virtud de la incidencia causal de las actividades mineras desarrolladas en la montaña contigua a la vía Belén – Sácama, por la generación del riesgo de derrumbes y deslizamientos por

⁵⁶ <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=4033181>

“CONSIDERANDO: [...] Que mediante Resolución número 18 2306 del 22 de diciembre de 2011, el Ministerio de Minas y Energía prorrogó en las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros, hasta el vencimiento del décimo (10) día hábil siguiente a la fecha en que se suscriba entre el Ministerio de Minas y Energía y el Servicio Geológico Colombiano el convenio de delegación a que se refiere el artículo 14 de la Ley 489 de 1998;

Que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 4° de la Resolución número 18 2306 del 22 de diciembre de 2011, vencido el término señalado en el inciso anterior, el Ministerio de Minas y Energía reasumirá la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros que ostentan las Gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, la cual sería delegada inmediatamente en el Servicio Geológico Colombiano;

Que teniendo en cuenta que la Agencia Nacional de Minería - ANM, entró en operación el día 3 de mayo de 2012 y cuenta con la estructura organizacional para ejecutar la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros, tal como lo menciona el numeral 3 del artículo 4° del Decreto-ley 4134 de 2011, se procedió a la modificación de la Resolución número 18 2306 del 22 de diciembre de 2011, en el sentido de delegar dicha función en la Agencia Nacional de Minería -ANM- y no en el Servicio Geológico Colombiano, por lo cual se modificó mediante Resolución número 18 1016 del 28 de junio de 2012 la delegación prevista en el Servicio Geológico Colombiano y se delegó en la Agencia Nacional de Minería - ANM, como se indicó; [...]”. [Subraya la Sala].

Mediante dicha Resolución (**181492 de 30 de agosto de 2012**) el Ministerio modificó la Resolución 181016 de 2012 y se delegó en el departamento de Antioquia, por el término de un año, la función de fiscalización de los títulos mineros vigentes en jurisdicción del departamento de Antioquia excluyéndose este departamento de la delegación dada a la Agencia Nacional de Minería mediante Resolución 181016 de 2012.

⁵⁷ Por Resolución **181016 del 28 de junio de 2012** el Ministerio de Minas y Energía modificó la delegación entregada en el Servicio Geológico Colombiano mediante Resolución 182306 de 22 de diciembre de 2011, en el sentido de delegar en la Agencia Nacional de Minería, ANM, la fiscalización, seguimiento y control de la ejecución de los títulos mineros delegada en las gobernaciones de Antioquia, Bolívar, Boyacá, Caldas, Cesar y Norte de Santander, una vez se verificara la condición de que tratan los artículos 2° y 6° de la Resolución 182306 del 22 de diciembre de 2011.

La Resolución originaria fue la **180876 de 7 de junio de 2012**, mediante la cual el mismo Ministerio reasumió la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros delegada por ese ministerio al entonces Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), mediante Resolución 180074 de 2004 y se delegó en la Agencia Nacional de Minería, ANM.

desprendimientos de material rocoso en el sector La Playa (apartado XI.2.), la Gobernación de Boyacá también resulta responsable de la perturbación de los derechos colectivos invocados, comoquiera que en el marco de la ejecución del Contrato de Concesión para la Exploración y Explotación de Minerales N.º ICQ-08399, celebrado con Heliodoro Avellaneda Gómez, omitió ejercer sus funciones de vigilancia y control del referido título minero.

En armonía con lo anterior, el artículo 12 de la Ley 1523 de 2012 dispone que los Gobernadores son directores del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres en su nivel territorial y están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción.

El artículo 13 de la misma regulación señala que los gobernadores son agentes del Presidente de la República en materia de orden público y desarrollo, lo cual incluye la gestión del riesgo de desastres. En consecuencia, les asisten las obligaciones de: i) proyectar hacia las regiones la política del Gobierno Nacional; ii) responder por la implementación de los procesos de conocimiento y reducción del riesgo y de manejo de desastres en el ámbito de su competencia territorial; y iii) poner en marcha y mantener la continuidad de los procesos de gestión del riesgo de desastres en su territorio, así como integrar en la planificación del desarrollo departamental, acciones estratégicas y prioritarias en materia de gestión del riesgo, especialmente a través del plan de desarrollo departamental y demás instrumentos de planificación bajo su responsabilidad.

Por lo expuesto, la Sala concluye que la Gobernación Departamental de Boyacá fue renuente en el debido ejercicio de sus competencias en materia de gestión del riesgo de desastres y, adicionalmente, tampoco acreditó haber desplegado algún tipo de actuación administrativa en aras de controlar las actividades operativas ejecutadas por el referido concesionario, lo que derivó en la consecuente situación de riesgo de desastre por deslizamientos y derrumbes de material pétreo –tal y como se revela en los acápites XI.1.2, 1.5., 1.6., 1.7. y 1.8. de esta providencia–, razón por la cual deberá participar en la financiación de las obras de mitigación del riesgo de desastre que se presenta en la zona.

De otro lado, la Sala concluye que la Agencia Nacional de Minería a pesar de haber desplegado distintas actuaciones administrativas en cumplimiento de la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros que le fue delegada desde el año 2012⁵⁸ –apartados XI.1.6. a XI.1.9. de esta providencia–, la realidad es que las mismas no fueron suficientes para evitar el derrumbe que se presentó el 30 de mayo de 2015, ni para mitigar la referida situación de riesgo de desastre y, por ende, también resulta responsable de la afectación de los derechos colectivos invocados.

En igual sentido, tal y como se observó en los acápites XI.1.2. a XI.1.5. de esta providencia y al tenor de las funciones previstas en la Ley 99 de 1993 y en el artículo 31 de la Ley 1523 de 2012, es claro que Corpoboyacá ha efectuado visitas técnicas, emitido conceptos y decretado medidas preventivas en orden de conjurar el riesgo de desastres, más sin embargo, tales gestiones han resultado insuficientes ante las afectaciones causadas por la actividad minera.

⁵⁸ Resolución 180876 de 7 de junio de 2012, mediante la cual el mismo Ministerio de Minas y Energía reasumió la función de fiscalización, seguimiento y control de los títulos mineros que le había sido delegada al entonces Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas), para ser nuevamente delegada, esta vez, en la Agencia Nacional de Minería.

Cabe resaltar que, en el acervo probatorio no obra ninguna prueba conducente a demostrar el estado actual del contrato de concesión para la exploración y explotación de minerales N.º ICQ-08399 de octubre de 2008, así como de la licencia ambiental que ampara dicha actividad⁵⁹, sin embargo, lo que sí se acreditó es que el riesgo se ocasionó por el insuficiente ejercicio de las funciones de control y vigilancia atribuidas a las autoridades mineras y ambientales demandadas, por lo que, de conformidad con los principios de la Ley 1523 de 2012 y a efectos de garantizar la mitigación del riesgo, la Sala ordenará a ambas autoridades la adopción de medidas correctivas y prospectivas que permitan reducir el nivel de riesgo que produce la actividad minera en la zona objeto de amparo, y garantizar, a través de acciones de prevención, que las situaciones de riesgo no se repitan.

XI.6. Por los motivos expresados la Sala procederá a modificar los ordinales primero y séptimo de la sentencia de 26 de septiembre de 2018, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en tanto que, como se concluyó en el apartado XI.5., el Departamento de Boyacá, la Agencia Nacional de Minería –ANM, y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, son responsables de la perturbación de los derechos colectivos invocados.

En segundo lugar, se modificará el ordinal segundo teniendo en cuenta que el Departamento de Boyacá, como responsable de la afectación del derechos colectivos, deberá contribuir a la financiación de las obras necesarias para mitigar el riesgo de desastre que se presenta en la zona La Playa de la carretera Belén – Sácama en el Municipio de Paz de Río.

Adicionalmente, en virtud de lo previsto en el parágrafo 2.º del artículo 13 de la Ley 1523, al Departamento de Boyacá le corresponderá servir de instancia de coordinación con el Municipio de Paz de Río, a efectos de garantizar que esta entidad territorial ejerza sus competencias principales en materia de gestión del riesgo en el sector de La Playa de la carretera Belén – Sácama.

En tercer lugar, se modificará el ordinal cuarto por cuanto a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y a la Agencia Nacional de Minería –ANM, le corresponde la adopción de medidas correctivas y prospectivas que mitiguen los riesgos derivados del desarrollo de la actividad de explotación minera en el sector la Playa del municipio de Paz del Río, contiguo a la vía Belén-Sácama, en el siguiente sentido:

“[...].

CUARTO: ORDENAR a la Agencia Nacional de Minería y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que adopten las medidas administrativas necesarias tendientes a verificar que se evalúe la eficacia de las acciones de control de riesgos contenidas en el PTO y en la autorización ambiental de los contratos y/o cualquier otro tipo de autorización de explotación minera que se efectúe en la zona objeto del presente amparo y se profieran estrategias técnicas, operativas y ambientales conducentes a evitar la afectación de las obras contempladas en el ordinal tercero de esta providencia, ejerciendo, de resultar necesario, los mecanismos de control previstos en los artículos 112, 115 y 209 del Código de Minas para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, continúe garantizando la protección de los derechos colectivos amparados, por las razones expuestas en la parte

⁵⁹ El titular minero era un litisconsorte es cuasinecesario.

motiva de esta providencia. De lo anterior, las autoridades mencionadas deberán presentar informes trimestrales al comité de verificación.

[...].

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

FALLA:

PRIMERO: REVOCAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales PRIMERO y SÉPTIMO de la sentencia proferida el 26 de septiembre de 2018 por la Sala de Decisión N.º 5 del Tribunal Administrativo de Boyacá.

SEGUNDO: MODIFICAR, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, los ordinales SEGUNDO, TERCERO y CUARTO de la sentencia recurrida, los cuales quedarán así:

[...].

SEGUNDO: Declarar que el Instituto Nacional de Vías – INVIAS, la Gobernación Departamental de Boyacá, la Agencia Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá - Corpoboyacá, han vulnerado los derechos colectivos al uso y goce al espacio público, el acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna, así como el derecho a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente de los usuarios del corredor vial Belén-Socha-Sácama, conforme las razones expuestas en esta providencia.

TERCERO: Como consecuencia de lo anterior, ordenar al Instituto Nacional de Vías y a la Gobernación Departamental de Boyacá que, dentro de los seis (6) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, y en el ámbito de sus competencias, adelanten las actuaciones administrativas y contractuales a efectos de lograr la suscripción de un contrato que dé cabal cumplimiento a la alternativa No. 3 planteada por el Contrato de consultoría No. 01306 de 2017, esto es, el retiro controlado de material y la construcción del muro en concreto en la pata, con el fin de controlar la caída de bloques en el sector PR18+0250 en la vía Belén-Socha-Sácama, sector la Playa del Municipio de Paz del Río.

PARÁGRAFO: Que en virtud de lo previsto en el parágrafo 2.º del artículo 13 de la Ley 1523, la Gobernación de Boyacá deberá servir de instancia de coordinación con el Municipio de Paz de Río, a efectos de garantizar que esta entidad territorial ejerza sus competencias principales en materia de gestión del riesgo en el sector de La Playa de la carretera Belén – Sácama.

CUARTO: ORDENAR a la Agencia Nacional de Minería y a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que adopten las medidas administrativas necesarias tendientes a verificar que se evalúe la eficacia de las acciones de control de riesgos contenidas en el Plan de Trabajo de Obras y en la autorización ambiental de los contratos y/o cualquier otro tipo de autorización de explotación minera que se efectúe en la zona objeto del presente amparo y se profieran estrategias técnicas, operativas y ambientales conducentes a evitar la afectación de las obras contempladas en el ordinal tercero de esta providencia, ejerciendo,

de resultar necesario, los mecanismos de control previstos en los artículos 112, 115 y 209 del Código de Minas para que, en el marco de sus competencias constitucionales, legales y reglamentarias, continúe garantizando la protección de los derechos colectivos amparados, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. De lo anterior, las autoridades mencionadas deberán presentar informes trimestrales al comité de verificación.

[...]”.

TERCERO: CONFIRMAR en todo lo demás, por las razones expuestas en la parte considerativa de esta providencia, la sentencia recurrida.

CUARTO: REMITIR copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998.

QUINTO: DEVOLVER el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

NOTIFÍQUESE, PUBLÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

**OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
GARZÓN**
Consejero de Estado
Presidente
Con aclaración de voto

NUBIA MARGOTH PEÑA
Consejera de Estado

**HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
VALDÉS**
Consejero de Estado

ROBERTO AUGUSTO SERRATO
Consejero de Estado