

EXPLOTACION MINERA EN EL MUNICIPIO DE COMBITA – Vulneración de los derechos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales / GOCE DE UN AMBIENTE SANO – Vulneración por explotaciones mineras de manera desordenada y sin el cumplimiento de los requerimientos técnicos y legales / EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES - Vulneración por explotaciones mineras de manera desordenada y sin el cumplimiento de los requerimientos técnicos y legales / CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACA – Responsabilidad por omisión en vigilancia y seguimiento en explotación minera. Omisión en aplicación de sanciones ante indebida explotación minera

De conformidad con el contexto fáctico y probatorio, para la Sala es claro que en el plenario existen suficientes elementos de juicios que demuestran que la explotación minera de arena realizada en la Vereda la Concepción, jurisdicción del Municipio de Cómbita – Boyacá, vulnera los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales. De esta situación dan cuenta plenamente no sólo los diferentes actos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, sino también las declaraciones rendidas dentro del proceso, la inspección realizada al lugar objeto de análisis y el concepto técnico suscrito por la Secretaría de Salud de Boyacá. En efecto, se verificó el deterioro ambiental de la zona, esto es, el impacto negativo de la actividad en el ecosistema natural del Municipio de Cómbita, lo cual tuvo lugar con ocasión de la explotación desordenada de las mismas, por la carencia de sistemas de drenaje, por la no existencia de planes de higiene y seguridad industrial, por la falta de planes de manejo ambiental, por el arrastre de sedimentos debido a la ausencia de canales perimetrales, entre otras. Como acertadamente lo precisó el juez de instancia, tal vulneración proviene, de una parte, de los particulares responsables de las explotaciones desplegadas en la zona y, de otra, de las autoridades demandadas, las cuales no han cumplido debidamente y en forma oportuna con sus obligaciones de evaluación, control, prevención, seguimiento y mitigación ambiental. Particularmente y en lo que se refiere a la recurrente, se puede observar que su actuación no ha sido lo suficientemente diligente y eficaz para prevenir las consecuencias que ahora se ponen de presentes. Si bien es cierto que expidió múltiples resoluciones sobre la actividad realizada en la zona, no se encuentran los elementos probatorios suficientes que demuestren que dicha Corporación realizó los seguimientos y monitoreos necesarios en aras de evitar el referido daño y mucho menos para aplicar las sanciones correspondientes. Justamente, a pesar que en un principio se ordenó la suspensión de las actividades de explotación y se realizaron algunos requerimientos, con posterioridad se levantaron las mismas, sin que se hicieran seguimientos eficaces para detener la alteración del contorno natural. Como bien lo señaló el actor, las recomendaciones y solicitudes especiales no se ajustaron a la realidad fáctica, pues se constató que años más tarde los requerimientos no habían sido observados plenamente y mucho menos ejecutados en su totalidad, generando la situación plurimencionada.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO

Bogotá D.C., diecisiete (17) de febrero de dos mil once (2011)

Radicación número: 15001-23-31-000-2003-02013-01(AP)

Actor: JAVIER GIOVANNI FUQUENE CUADRADO

Demandado: DEPARTAMENTO DE BOYACA Y OTROS

Conoce la Sala del recurso de apelación interpuesto por la parte demandada – **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ CORPOBOYACÁ** – contra la sentencia del 21 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual se accedió a las pretensiones de la demanda en los siguientes términos:

PRIMERO: *Declarase la responsabilidad solidaria del DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, el MUNICIPIO DE COMBITA, la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ y de los señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA, JUAN AGUILAR MATTA Y ALCIBÍADES GONZÁLEZ, en la vulneración y amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico, y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su restauración, su conservación, o sustitución, la conservación de las especies animales y vegetales, la protección de las áreas de especial importancia ecológica de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente. En consecuencia, accédese parcialmente a las súplicas de la demanda.*

SEGUNDO: *Declarase fundada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el señor JESÚS FONSECA, e infundadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva propuestas por OTILIA BUENO y JUAN AGUILAR; de indebida vinculación propuesta por el DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, y de falta de jurisdicción propuestas por JESÚS FONSECA SÁNCHEZ y JUAN AGUILAR MATTA.*

TERCERO: *Ordenase a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ que, dentro de un plazo no mayor a los quince (15) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, disponga lo necesario en orden a la inmediata suspensión de toda la actividad de explotación de materiales de construcción que se desarrolle en la Vereda La Concepción del Municipio de Cómbita, y para que inicie los procesos sancionatorios a que hubiere lugar, adoptando las medidas que considere del caso. Así mismo, y dentro del mismo plazo, elaborará un cronograma de visitas mensuales a las minas de explotación de materiales de construcción del Municipio de Cómbita, con el fin de que se advierta a sus propietarios sobre las medidas que, a corto y*

mediano plazo, deben implementarse, de acuerdo con los respectivos planes de manejo ambiental, so pena de las sanciones legales. Adicionalmente, y dentro de los treinta (30) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, realizará los estudios técnicos que conduzcan a la determinación del pasivo ambiental generado por la explotación de materiales de construcción en la vereda La Concepción del Municipio de Cóbbita, y sobre las acciones que han de cumplirse en orden a la restauración del medio ambiente.

CUARTO. Ordenase al DEPARTAMENTO DE BOYACÁ que, de manera inmediata, procede a la fiscalización de los títulos mineros otorgados para la explotación de materiales de construcción en el Municipio de Cóbbita, luego de lo cual, y dentro del plazo de los 30 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia, deberá rendir un informe pormenorizado acerca de la forma como los particulares han venido dando cumplimiento a las obligaciones derivadas del otorgamiento de los mencionados títulos y, en caso contrario, sobre los trámites que se han adelantado en orden a su cancelación.

QUINTO: Ordenase al MUNICIPIO DE CÓMBITA que, dentro del término de treinta (30) días siguientes a la ejecutoria del fallo, inicie las gestiones administrativas tendientes al recaudo de las regalías correspondientes a la explotación de materiales de construcción dentro de su jurisdicción. Igualmente, y dentro del mismo plazo, rendirá un informe actualizado sobre la forma como los señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA, ALCIBÍADES GONZÁLEZ Y JUAN AGUILAR MATTA, han venido dando cumplimiento al pago de las regalías por la explotación de materiales de construcción en el Municipio de Cóbbita, año por año, con especificación de las sumas recaudadas por dicho concepto desde la fecha en que han venido ejerciendo las actividades de explotación minera, y de las inversiones realizadas a partir del año 2003, en cuanto a saneamiento básico se refiere. Finalmente, acerca del control que ha venido ejerciendo sobre la explotación de materiales de construcción, y sobre las medidas que se han adoptado para proceder al cierre inmediato de las explotaciones que se adelantan en forma irregular.

SEXTO. Ordenase a los señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA Y JUAN AGUILAR MATTA, a dar estricto cumplimiento a los planes de manejo ambiental que hayan sido aprobados por CORPOBOYACÁ, quienes deberán rendir a esta última entidad un informe pormenorizado acerca de las actividades cumplidas en desarrollo de dichos planes. Todo ello dentro del plazo de 15 días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

SÉPTIMO: Ordenase a CORPOBOYACÁ, AL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ Y AL MUNICIPIO DE CÓMBITA que, conjuntamente, y dentro de un plazo de sesenta (60) días, contados a partir de la ejecutoria de esta providencia, elaboren un proyecto de restauración paisajística en el área de explotación de materiales de construcción de la vereda La Concepción del Municipio de Cóbbita, de manera que se establezca las obligaciones a cargo de los particulares que realizan actividades de explotación minera en la zona, y se fije un término para su ejecución.

OCTAVO: Para la vigilancia y cumplimiento de las decisiones que en esta providencia se adoptan, y de conformidad con las previsiones del artículo 34 de la Ley 472 de 1998, se dispondrá la conformación de un comité que estará integrado por el actor popular, el Gobernador del Departamento de Boyacá, el Director de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – CORPOBOYACÁ-, el Alcalde del Municipio de Cóbbita, los señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA, ALCIBÍADES GONZÁLEZ y JUAN AGUILAR MATTA, el representante de la Defensoría del pueblo que ha actuado en el presente proceso, el señor Procurador Judicial que actuó en el proceso, y un representante del Ministerio del Medio Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, previniéndolo para que, al vencimiento de los plazos fijados, rinda un informe pormenorizado sobre su gestión ante la Secretaría General de la Corporación, el cual deberá incluir material fotográfico y una relación pormenorizada de las gestiones cumplidas.

NOVENO. Concédase el incentivo económico en una suma equivalente a once (11) salarios mínimos legales vigentes, que serán pagados así: tres (3) a cargo de CORPOBOYACÁ, tres (3) a cargo del Municipio de Cóbbita, dos (2) a cargo del Departamento de Boyacá, un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cargo del señor ALCIBÍADES GONZÁLEZ y medio salario legal mensual vigente a cargo de cada uno de los demás particulares demandados, señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA y JUAN AGUILAR MATTA, dentro de los cinco (5) días siguientes a la certificación que para el efecto expida el Comité de Verificación” (fls. 884 y 885, cdno. ppal. Mayúsculas y negrillas fijas del original).

I.- ANTECEDENTES

1. LA DEMANDA

Mediante escrito presentado el 16 de septiembre de 2003 ante la Secretaría General del Tribunal Administrativo de Boyacá (fls. 3 a 8, cdno. 1), **JAVIER GIOVANNI FÚQUENE CUADRADO**, en ejercicio de la acción popular consagrada en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollado por la Ley 472 de 1998, presentó demanda contra el **DEPARTAMENTO DE BOYACÁ, MUNICIPIO DE CÓMBITA, CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ, Y LOS SEÑORES MARCO AURELIO CÁRDENAS MORALES, ALCIBÍADES GONZÁLEZ, MARÍA OTILIA BUENO, JUAN AGUILAR MOTTA Y JESÚS FONSECA**, en procura de la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su restauración, su conservación o sustitución, la conservación de especies animales y vegetales, la protección de áreas de

especial importancia ecológica de los sistemas situados en zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente, para lo cual formuló las siguientes pretensiones:

“PRIMERA. *Se declaren responsables solidariamente al Municipio de Cóbbita, CORPOBOYACÁ, Secretaría de Minas y Energía de la Gobernación (Gobernación de Boyacá) por omisión en el ejercicio de sus funciones., (sic) se ha amenazado, violado, y, viola el derecho o interés colectivo al medio ambiente.*

SEGUNDA. *Se ordene la prohibición definitiva de la explotación de los yacimientos mineros de los señores ALCIBÍADES GONZÁLEZ, JESÚS FONSECA, JUAN AGUILAR MOTTA, OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, ubicados en el Municipio de Cóbbita, Vereda la Concepción.*

TERCERA. *Se ordene al Municipio de Cóbbita, CORPOBOYACÁ, Gobernación y los señores ALCIBÍADES GONZÁLEZ, JESÚS FONSECA, JUAN AGUILAR MOTTA, OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS llevar a cabo las labores tendientes a la restauración ambiental de estas montañas.*

CUARTA. *Se condene a los demandados a pagar la tasa más alta en cuanto a incentivo se refiere establecido en la ley 472 de 1998, dada la gravedad de los hechos (fl. 6, cdno ppal. Mayúsculas y negrillas fijas del original).*

2. LOS HECHOS

El actor narró como hechos los siguientes:

2.1. Durante varios años se ha venido explotando y aprovechando los recursos no renovables por parte de los señores Marco Aurelio Cárdenas, Alcibíades González, María Otilia Bueno, Juan Aguilar Motta y Jesús Fonseca, sin la respectiva licencia ambiental ni registro minero.

2.2. La Alcaldía Municipal de Cóbbita junto con la Secretaría de Minas y Energía y la Corporación Autónoma de Boyacá, han actuado con total desinterés al permitir tal circunstancia.

2.3. Si bien se han impartido órdenes dirigidas al sellamiento de estas zonas mineras, las mismas han quedado en nada, esto es, no se llevó ningún control efectivo y exigente para el cumplimiento de ellas.

2.4. Todas las explotaciones mineras deterioran gravemente las cuencas hidrográficas, generando la contaminación visual más grande del país.

II.- ACTUACIONES DE LAS PERSONAS VINCULADAS AL PROCESO

Notificadas del auto admisorio de la demanda, las personas en contra de quienes se dirigió el libelo inicial contestaron la demanda en los términos que se resumen a continuación:

2.1. INTERVENCIÓN DEL SEÑOR MARCO AURELIO CÁRDENAS MORALES.

Mediante escrito presentado el 6 de febrero de 2004 (fls. 96 a 103, cdno 1.), el apoderado judicial del señor Cárdenas contestó la demanda oponiéndose a las todas y cada una de las pretensiones.

Advirtió que a través de la Resolución No. 1063 del 27 de noviembre de 2003, emanada de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, le fue aprobado el Plan de Manejo Ambiental para el desarrollo de las actividades de explotación de arena, en la Vereda la Concepción, jurisdicción del Municipio de Cómbita - Boyacá.

Expuso que las autoridades ambientales del orden departamental y municipal han realizado constantes y permanentes seguimientos de la explotación de arena de su propiedad.

Recalcó que nunca se le ha impartido orden alguna de sellamiento de la mina por parte de la autoridad competente.

Precisó que en el área donde se desarrolla la actividad no nace ninguna cuenca hidrográfica, y que si bien es cierto que la explotación se efectúa a más de doscientos metros del cauce de la quebrada Rustá, también lo es que el mismo no se ve afectado por la explotación.

Asimismo, comunicó que la actividad minera desarrollada no se está ejecutando en el perímetro urbano, toda vez que como consta en el Plan de Manejo Ambiental, esta actividad es realizada en la plurimencionada Vereda.

Afirmó que no es cierto que se genere deterioro en la tranquilidad y salubridad de los habitantes de la zona, puesto que en ningún momento la explotación de arena ha sido causa de propagación y distribución de enfermedades.

Finalmente, propuso las excepciones de *“fijación de litigio”*, *“ausencia de los elementos estructurales de la responsabilidad por amenaza o violación de intereses o derechos colectivos”*, *“ejercicio legítimo para la explotación de arena de un derecho conferido por el Estado”*, *“inexistencia de daños ambientales”*, *“cobro de lo no debido”*, *“temeridad en la formulación de la demanda”* y la que denominó *“excepción innominada”*.

2.2. INTERVENCIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ. El apoderado de CORPOBOYACÁ en escrito visible a folios 114 a 127 (cdno. 1), se opuso a las pretensiones de la demanda, aserto éste que argumentó de la siguiente forma:

Mencionó que conforme a las prescripciones del inciso 3º del artículo 38 del Decreto 1753 de 1994, dichas actividades no requieren de licencia ambiental, por cuanto se trata de proyectos, obras o actividades que se iniciaron con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993.

Manifestó que los mineros que ejercen dicha actividad, entre los que están la señora Ana Otilia Bueno, Tiberio Aguilar, Ramón Ibáñez, Carlina Cárdenas, Javier Cárdenas, Marco Aurelio Cárdenas, Juan Aguilar Matta, hacen parte de la Cooperativa Integral de Mineros y Alfareros de Cómbita – CIMACOM, la cual cuenta con licencia de ejecución del proyecto de exploración de yacimientos de arena – arcilla, bajo el No. 230-15 de la Secretaría de Minas y Energía de Boyacá.

Recalcó que ha ejercido las labores de control, seguimiento ambiental, incluso ha exigido la presentación de los planes de manejo cuando a ello hubo lugar.

Resumió la actuación que ha realizado en relación con cada uno de los demandados, al efecto se refirió a los siguientes expedientes: *“Expediente Cesar Julio Sandoval Ruiz y otro. EXP. OOLA-0002/99”*, *“Expediente OOCG-0109/00 Contra Javier Cárdenas”*, *“Expediente OOLA-0024/00 Cooperativa Integral de Mineros y Alfareros”*, *“Expediente 00LA-0054/98 Ana Cecilia Forero Briceño – Hoy Marco Aurelio Cárdenas”*, *“Expediente OOLA-0002/00 Juan Segundo Aguilar”*

Matta, “Expediente OOCQ-0106/00 Contra Carlina Cárdenas”, “Expediente OOCQ-0081/99 Contra Otilia Bueno”, “Expediente OOCQ-0107/00 Contra Ramón Ibáñez”.

Recordó que la mayoría de las explotaciones mineras de materiales de construcción que se encuentran en actividad en el Municipio de Cómbita datan de hace varios años, iniciando actividad antes de la entrada en vigencia de la ley 99 de 1993.

Arguyó que una vez entró en vigencia la mencionada Ley, la Corte Constitucional declaró inexecutable el artículo 246 del Código de Minas vigente para dicha época. No obstante, mencionó que a través del Decreto 1753 de 1994, reglamentario de la Ley 99 se fijaron competencias radicadas en cabeza de la Autoridad ambiental relacionadas con licencias ambientales, en particular, precisó que el artículo 38 transitorio prescribía que estas actividades no requerían de licencia, pero que sí se podría exigir un plan de manejo.

En conclusión, dijo que la entrada en vigencia del mencionado Código y la expedición del Decreto No. 1180 de 2003, en nada afectó a las actividades mineras a que se hace alusión en la demandada, toda vez que como ya lo ha anotado esos proyectos se iniciaron con anterioridad a las mismas.

2.3. INTERVENCIÓN DEL SEÑOR JESÚS FONSECA SÁNCHEZ. El apoderado del señor Fonseca (fls. 209 a 214, cdno. 1), contestó la demanda en los siguientes términos:

Aseveró que su poderdante nunca ha explotado materiales de construcción, tal y como lo quiere hacer ver el actor. No obstante, comentó que el Municipio de Cómbita tiene aprobado el esquema de ordenamiento territorial, en el que está contemplado como área de producción minera la Vereda de Concepción.

Aseguró que no se les ha notificado ninguna orden de sellamiento, lo anterior en razón a que no ejerce actividad minera alguna.

Propuso las excepciones de “falta de legitimación por pasiva en la causa” y “falta de jurisdicción”.

2.4. INTERVENCIÓN DEL DEPARTAMENTO DE BOYACÁ. Notificado del auto admisorio de la demanda, el ente territorial se pronunció sobre los hechos del libelo demandatorio de la siguiente forma (fls. 223 a 226, cdno. 1):

Indicó que a la Secretaría de Minas le corresponde hacer los estudios de las solicitudes, expedir licencias de exploración y de explotación, pero que no tiene competencia alguna para expedir licencias ambientales lo cual le corresponde a CORPOBOYACÁ.

Aseveró que el Departamento no puede responder por las negligencias de las demás autoridades, además que no es cierto que haya permitido en un total desinterés estas explotaciones y haya omitido todo tipo de acciones dirigidas a velar por un adecuado manejo ambiental, pues ello le corresponde tanto al ente Municipal como a la referida Corporación Autónoma Regional.

Recalcó que el Departamento no tiene función de policía, por lo que dentro de sus competencias tan sólo puede multar en la medida que tenga la licencia.

Conforme lo expuesto, dijo que no se le debió vincular toda vez que se encuentra plenamente probado que la entidad no tuvo participación alguna en los eventos que se denuncian como provocadores de la situación e, incluso, no intervino en la preservación y restauración del medio ambiente.

Finalmente, propuso las excepciones de *“indebida vinculación”* y *“ausencia de responsabilidad del Departamento de Boyacá – Secretaría de Minas”*.

2.5. INTERVENCIÓN DEL MUNICIPIO DE CÓMBITA. En escrito visible a folios 227 a 229 del expediente (cdno. 1), el Municipio se opuso a todas y cada una de las pretensiones de la demanda argumentando que la orden que pretende el demandante no resulta procedente a través de la acción popular, toda vez que la mayoría de los que realizan la explotación de las minas tienen su permiso debidamente otorgado por la autoridad competente y que lo que respecta a la restauración de la zona, si a ello hay lugar, debe impetrarse la de cumplimiento.

Propuso la excepción de *“ineptitud sustantiva de la demanda”*.

2.6. INTERVENCIÓN DE LA SEÑORA MARÍA OTILIA BUENO. A través de apoderado, la accionada se pronunció sobre los hechos de la demanda que le fue notificada en debida forma (fls. 320 a 324, cdno. 1), al efecto indicó que es socia de la Cooperativa de Alfareros y Mineros del Municipio de Cóbbita y que la misma realiza trabajos de explotación de una mina de arena ubicada en la Vereda la Concepción.

Aclaró que la referida Cooperativa obtuvo licencia ambiental para la ejecución de proyectos de exploración de yacimientos de arcilla y arena.

Advirtió que es falso que las explotaciones mineras se estén realizando sin ningún tipo de control por parte de las autoridades ambientales, por cuanto CORPOBOYACÁ ha venido cumpliendo con sus funciones, al punto que se han tomado en diferentes oportunidades decisiones de suspensión de actividades.

Expresó que la región de acuerdo al Plan de Ordenamiento Territorial ha sido catalogada como zona minera, además que su actividad no afecta la tranquilidad de la zona, ni la salubridad pública.

Propuso las excepciones de *“inexistencia de daños ambientales a las especies nativas, flora y fauna silvestre, ni a los recursos hídricos, ni a la salubridad ni a la tranquilidad”, “falta de legitimación en la acción pasiva” y “ejercicio legítimo de un derecho”*.

2.7. INTERVENCIÓN DEL SEÑOR JUAN SEGUNDO AGUILAR MATTA. El demandado contestó el libelo inicial de la siguiente manera (fls. 462 a 468, cdno. 1):

Señaló que es cierto que desde hace varios años se ha venido explotando materiales de construcción, pero que no es cierto que carece de licencia ambiental ni de registro minero.

Anotó que el Municipio de Cóbbita preocupado por la explotación aprobó el esquema de ordenamiento territorial y el Código de Rentas del ente territorial.

Propuso las excepciones de: “*cumplimiento de las obligaciones constitucionales y legales para la explotación de recursos naturales*”, “*falta de legitimación por pasiva en la causa*” y “*falta de jurisdicción*”.

2.8. INTERVENCIÓN DE LA COMUNIDAD. La comunidad del Municipio de Cóbbita no acudió al proceso.

III. - LA AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

Mediante auto fechado el 10 de mayo de 2004 (fl. 326, cdno. 1), el a – quo citó a las partes a la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998, la cual se celebró el día 29 de junio de 2004 (fl. 353, cdno. ppal), diligencia que se declaró fallida por la inasistencia de la parte actora.

IV.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

Mediante providencia de 21 de febrero de 2008 (fls. 866 a 886, cdno. ppal), el Tribunal Administrativo de Boyacá concedió las pretensiones de la demanda y fijó un incentivo a favor de la parte actora, apoyándose en los siguientes argumentos:

Consideró que la Corporación Autónoma Regional no actuó con la diligencia suficiente para demostrar el cumplimiento de los deberes que legalmente le atañen en cuanto a la protección del medio ambiente, como quiera que los documentos allegados al plenario carecen de valor probatorio por haberse aportado por fuera del término legal.

Agregó que CORPOBOYACÁ no desplegó la actividad a que está obligada en cuanto a la explotación de materiales de construcción en el Municipio de Cóbbita. Resaltó que se evidenciaron graves omisiones administrativas por no haber adoptado medidas eficaces en orden a morigerar los impactos producidos por las explotaciones, no obstante que ellas se vienen realizando desde hace ya varios años, con grave detrimento del ecosistema, tal y como se pudo comprobar en la diligencia de inspección judicial.

Afirmó que de los documentos obrantes en el proceso y específicamente el acta de inspección judicial, el concepto técnico rendido por la Secretaría de Salud del Departamento de Boyacá, se puede concluir que la explotación de materiales de construcción realizada por los particulares produce daño ambiental.

Precisó que se evidenció que no existe reforestación de los botaderos, se presenta arrastre de sedimentos por falta de implementación de canales, no se apreció sistema de drenajes, hay deficiencia en el manejo de las aguas, por lo que resulta evidente el impacto ambiental negativo.

Indicó que es cierto que las entidades territoriales tienen claras competencias ambientales destinadas a proteger el patrimonio ecológico, las cuales no fueron cumplidas a cabalidad.

En concreto, mencionó que la Alcaldía del Municipio de Cómbita no ha ejercido ningún tipo de control sobre la actividad minera que allí se realiza, tampoco se ha preocupado en lo más mínimo en hacer efectivo el precepto contenido en el artículo 360 de la Constitución, el cual hace referencia a que toda explotación de un recurso natural no renovable conlleva el pago de una regalía.

Finalmente, en cuanto a la responsabilidad de los particulares que realizan la actividad de explotación de materiales de construcción, anotó que es incuestionable que ellos deben ajustarse al principio de precaución, según el cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, están obligados a adoptar las medidas que sean necesarias para impedir la degradación del medio ambiente.

V.- RECURSO DE APELACIÓN

5.1. APELACIÓN DE LA CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ – CORPOBOYACÁ. En escrito fechado el 11 de marzo de 2008 (fls. 892 a 899, cdno. ppal) el apoderado de la entidad, la apeló, sosteniendo que además de las actuaciones desarrolladas respecto de cada uno de los demandados, se debe tener en cuenta que la mayoría de estas actividades de minería se han venido desarrollando desde varios años atrás y que de conformidad a lo normado por el inciso tercero del artículo 38 del Decreto 1973 de 1994, las mismas no requieren licencia ambiental por haberse desplegado con anterioridad a la expedición de la Ley 99 de 1993.

Sostuvo que ha ejercido labores de control y seguimiento ambiental y ha exigido la presentación de los planes de manejo cuando a ello hubo lugar, así mismo dijo que ha promovido y desarrollado la participación comunitaria de los mineros en actividades y programas de protección ambiental de desarrollo sostenible y de manejo adecuado de los recursos naturales no renovables.

Destacó que la administración del recurso minero es de competencia única y exclusivamente de la autoridad minera correspondiente, tal y como se establece en el artículo 11 de la Ley 685 de 2001, el cual dispone que para todos los efectos se consideran materiales de construcción, entre otros, los materiales de arrastre tales como arena, arcilla, gravas, etc.

Recordó que los proyectos mineros iniciaron actividades antes de la entrada en vigencia de la Ley 99 de 1993, razón por la cual no requería de licencia ambiental por obedecer a explotaciones antiguas, por lo que en ningún caso la autoridad ambiental podrá otorgar, permisos, concesiones, autorizaciones o licencias de orden ambiental, para obras y trabajos no amparados por título minero.

Por lo expuesto, concluyó que es injusto afirmar que la Corporación Autónoma ha sido omisiva y permisiva frente a las funciones señaladas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993. En consecuencia, solicita que se modifique la sentencia de instancia en la cual se declaró la responsabilidad solidaria de los demandados y se le impuso el pago de un incentivo económico a favor del actor popular.

VI. ALEGATOS DE CONCLUSIÓN

Mediante auto de ocho (8) de junio de 2010 (fl. 922, cdno. ppal), se corrió traslado a las partes y al Ministerio Público para que en el término de diez (10) días presentaran sus alegatos de conclusión, vencido el plazo el Departamento de Boyacá reiteró en esencia sus argumentos de oposición.

VII. CONSIDERACIONES DE LA SALA

7. 1. LAS ACCIONES POPULARES - FINALIDAD Y PROCEDENCIA

Las acciones populares tienen como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista

peligro, agravio o daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas o de los particulares que actúen en desarrollo de funciones administrativas. Se caracterizan por poseer un carácter altruista pues mediante su ejercicio se busca que la comunidad afectada pueda disponer de un mecanismo jurídico para la rápida y sencilla protección de los referidos derechos, cuya amenaza o vulneración, así como la existencia del peligro, agravio o daño contingente, deben probarse necesariamente para la procedencia del amparo.

Se tienen, entonces, como supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares, los siguientes: A) Una acción u omisión de la parte demandada. B) Un daño contingente, peligro, amenaza, vulneración o agravio de derechos o intereses colectivos; peligro o amenaza que no es en modo alguno la que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana. Y, C) La relación de causalidad entre la acción, la omisión, y la señalada afectación de los referidos derechos e intereses.

7.2. LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS

Como se anotó, las acciones populares protegen a la comunidad en sus derechos e intereses colectivos, por lo que, pueden ser promovidas por cualquier persona a nombre de la comunidad cuando ocurra una amenaza o daño a un derecho o interés común; además, por ser intereses que le pertenecen a todos y cada uno de los miembros de la colectividad, se concretan a través de su participación activa ante la administración de justicia.

Los intereses colectivos suponen la restitución de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado de personas, como lo señaló la Sección Tercera de esta Corporación en sentencia AP- 527 del 22 de enero de 2003:

“Los colectivos son intereses de representación difusa, en la medida en que suponen la reivindicación de derechos cuyo titular es un grupo indeterminado o indeterminable de personas que, en potencia, pueden ser, incluso, todos los que integran una comunidad.

Por eso ha dicho la Corte Constitucional que, es imposible enmarcar el interés colectivo en un ámbito meramente subjetivo o particular, pero que cualquier persona perteneciente a un grupo o una comunidad puede acudir ante los jueces para exigir la defensa de tal colectividad, con lo cual logra simultáneamente proteger su propio interés.

Por otra parte, si bien la Constitución, en el artículo 88, menciona algunos intereses colectivos, tal enumeración no es taxativa, pues, la ley o los tratados internacionales pueden calificar como tales otros intereses similares a los contenidos en el artículo 88 de la Carta.

Dicho planteamiento se tiene por fundamento lo dispuesto en inciso final del artículo 4 de la Ley 472 de 1998, que prevé:

Igualmente son derechos e intereses colectivos los definidos como tales en la Constitución, las leyes ordinarias y los tratados de derecho internacional celebrados por Colombia.”

Lo anterior supone, que si bien no se trata de una enumeración taxativa, sólo pueden considerarse como intereses o derechos colectivos aquellos reconocidos como tales por cualquiera de las normas aludidas y sólo a partir de su reconocimiento son susceptibles de protegerse por medio de la acción popular, de toda acción u omisión de las autoridades públicas y los particulares que, los amenace o vulnere. Es decir, que la calidad de derecho colectivo no la ostentan per se, no surge de su propia naturaleza, sino que es necesario que el ordenamiento jurídico los reconozca como tales.

De modo que, si bien la Sala ha reiterado ciertas características inherentes a los derechos e intereses colectivos, entre ellas, es menester mencionar el reconocimiento –como tales- hecho por la Constitución Política, la ley, o los tratados internacionales que hayan seguido los trámites de recepción por el ordenamiento interno colombiano.

Lo anterior es evidente y, lo ha puesto de presente la Sala, al establecer que si bien un derecho colectivo compromete el interés general, no todo lo que suponga este último configura por esa sola característica, un derecho colectivo, así mismo, el sólo hecho de que una determinada situación, afecte a un número plural de personas, no supone, necesariamente la violación de derechos o intereses colectivos.

Resulta así claro que mientras no se haya producido su reconocimiento legal, no se puede considerar que un interés determinado, así tenga carácter general, revista la naturaleza de colectivo; por consiguiente, sólo será derecho colectivo susceptible de ser amenazado o vulnerado por la acción u omisión de las autoridades públicas o los particulares, aquél que, reuniendo las características propias del interés colectivo, esté reconocido como tal por la ley, la constitución o los tratados internacionales”.

7.3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA A RESOLVER

El recurrente, la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, en su escrito de apelación afirma que el motivo de inconformidad con la sentencia de instancia radica en el hecho de que el Juez de instancia no debió declarar su responsabilidad por la vulneración de los derechos colectivos invocados en la

demanda, toda vez que en su entender no ha sido omisiva y permisiva frente a las obligaciones señaladas en el artículo 31 de la Ley 99 de 1993.

Corresponde, entonces a la Sala, de acuerdo con las prescripciones del inciso 1º del artículo 357 del Código de Procedimiento Civil, aplicable por remisión del artículo 44 de la Ley 472 de 1998, determinar la responsabilidad de CORPOBOYACÁ en la amenaza y vulneración de los derechos al medio ambiente y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos, como consecuencia de las explotaciones mineras que se realizan en el Municipio de Cómbita-Departamento de Boyacá.

A efectos de resolver lo anterior, la Sala hará un recuento de los medios probatorio relevantes allegados al plenario:

- ✚ Copia simple de los términos de referencia recibidos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, para la obtención de la licencia ambiental solicitada por el señor Marco Aurelio Cárdenas (fls. 27 a 74, cdno. 1).
- ✚ Copia auténtica de la Resolución No. 1063 del 27 de noviembre de 2003, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y mediante la cual se aprueba un plan de manejo ambiental para el desarrollo de actividades de explotación de arena, en la Vereda La Concepción, Jurisdicción del Municipio de Cómbita, presentado por el señor MARCO Aurelio Cárdenas (fls. 75 a 86, cdno. 1).
- ✚ Copia auténtica del oficio suscrito por el Ingeniero Geólogo Nelson Alvarado Guío, emitiendo concepto técnico de las actividades minero ambientales adelantadas en el área de la licencia de explotación por el señor Marco Aurelio Cárdenas (fls. 81 a 89, cdno. 1).
- ✚ Certificación expedida por el Secretario de Planeación del Departamento de Boyacá, en la cual consta que para el desarrollo de la actividad minera en la Vereda la Concepción se debe tener en cuenta las condiciones mínimas determinadas por la legislación nacional (fls. 94, 216 y 217, cdno. 1).
- ✚ Certificación expedida por el Gerente y Presidente de la Cooperativa Integral de Mineros y Alfareros de Cómbita – CIMACOM, fechada el 24 de

enero de 2000, en la cual se dejó constancia que la Cooperativa se encuentra tramitando la legalización de su actividad minera y alfarera ante la Secretaría de Minas de Boyacá (fl. 263, cdno. 1).

- ✚ Resolución No. 181 de 16 de abril de 1999, por medio de la cual la Corporación Autónoma Regional de Boyacá ordena la suspensión de un trámite de viabilidad ambiental adelantado por el señor CESAR JULIO SANDOVAL (Anexo).
- ✚ Copia de la Resolución No. 132 de 2 de septiembre de 1999, por medio de la cual CORPOBOYACÁ ordena la suspensión de las actividades de explotación de arena que el señor CESAR JULIO SANDOVAL adelanta en la Vereda San Onofre (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0454 de 15 de agosto de 2000, por medio de la cual CORPOBOYACÁ ordena la suspensión de las actividades de explotación de arena realizada por el señor JAVIER CÁRDENAS, y la cual es adelantada en la Vereda La Concepción (Anexo).
- ✚ Resolución No. 455 de 15 de agosto de 2000, por medio de la cual CORPOBOYACÁ ordena la suspensión de la explotación de arena realizada por el señor RAMÓN IBÁÑEZ (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0460 del 16 de agosto de 2000, por medio de la cual CORPOBOYACÁ otorgó a MARCO AURELIO CÁRDENAS, en su calidad de representante legal de la Cooperativa Integral de Mineros y Alfareros de Cómbita, se le otorgó licencia ambiental para la ejecución del proyecto de explotación de un yacimiento de arcilla y arena, dentro de la licencia No. 230-15 expedida por la Secretaría de Minas y Energía del Departamento (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0294 del 12 de junio de 2002, por medio de la cual CORPOBOYACÁ requiere al señor MARCO AURELIO MORALES para que allegue información sobre el proyecto de explotación que pretendían realizar (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0504 de 23 de agosto de 2000, por medio de la cual CORPOBOYACÁ le ordena a CARLINA CÁRDENAS la suspensión de las

actividades de explotación de arena realizadas en la Vereda La Concepción (Anexo).

- ✚ Resolución No. 0070 de 31 de enero de 2001, por medio de la cual CORPOBOYACÁ levanta la medida de suspensión impuesta a la señora María Otilia Bueno, para las actividades de explotación de arena (Anexo).
- ✚ Resolución No. 435 del 24 de agosto de 2001, por medio de la cual CORPOBOYACÁ levanta la medida de suspensión impuesta al señor Javier Cárdenas mediante la Resolución No. 0454 de agosto 15 de 2000 (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0556 de 25 de octubre de 2001, por medio de la cual CORPOBOYACÁ levanta la medida de suspensión impuesta al señor RAMÓN IBÁÑEZ mediante la Resolución No. 0455 de agosto 15 de 2000, con el objeto de que adelante labores de exploración de materiales de construcción en la Vereda La Concepción (Anexo).
- ✚ Resolución No. 224 del 24 de abril de 2002, por medio de la cual CORPOBOYACÁ aprobó el Plan de Manejo Ambiental del señor JUAN SEGUNDO AGUILAR MATTA (Anexo).
- ✚ Resolución No. 1063 de 27 de noviembre de 2003, por medio de la cual CORPOBOYACÁ aprobó el Plan de Manejo Ambiental del señor MARCO AURELIO CÁRDENAS MORALES (Anexo).
- ✚ Resolución No. 0046 de 3 de febrero de 2004, por medio de la cual CORPOBOYACÁ aceptó la información presentada por Cesar JULIO SANDOVAL Y SIERVO SANDOVAL, como Plan de Manejo Ambiental dentro del proceso de licenciamiento para el proyecto de explotación de un yacimiento de materiales de construcción (Anexo).
- ✚ Resolución No. 1153 del 26 de septiembre de 2007, por medio de la cual se inicia el trámite administrativo para el establecimiento de un Plan de Manejo Ambiental (Anexo).

✚ Acta de la visita de seguimiento a la Resolución No. 1301 de diciembre 29 de 2005, suscrita por el Profesional Especializado de CORPOBOYACÁ relacionadas con la actividad desplegada por Francisco Fonseca (Anexo).

✚ Interrogatorio de parte del señor Javier Giovanni Fúquene Cuadrado, que en lo que nos interesa informó (fls. 391 a 393):

*“PREGUNTANDO: Por qué en el acápite de los hechos manifiesta usted que las explotaciones minero se hacen sin ningún control. CONTESTÓ: **Porque en una ocasión tuve la oportunidad personal de ir a sellar las mencionadas areneras por parte de la alcaldía y simplemente se les entregó las notas de sellamiento pero sin ninguna otra medida efectiva, además en varias ocasiones se ha requerido a los explotadores verbalmente y de buena manera para que protejan este derecho constitucional...**”.* “Este problema, como se podrá desprender de la inspección judicial que se va a realizar y el cual tengo conocimiento lleva más de siete años, **no hay control, vigilancia ni audiencias con la gente para determinar los impactos sociales y ambientales que esto está generando.** En últimas tuve que acudir a esta instancia porque se está atentando contra mi vida, la salud y el bienestar intelectual y físico, y esto si no puede ser más tolerado...”. “PREGUNTADO: usted hasta la fecha sabe o es conocedor que el señor Marco Aurelio Cárdenas, es titular de un plan de manejo que corresponde a una misma licencia ambiental emitida por CORPOBOYACÁ y a una licencia de minera otorgada por la Secretaría de Minas del Departamento. CONTESTÓ: Como se desprende a folio uno, CORPOBOYACÁ manifiesta que se encuentra pendiente de proferir acto administrativo, el problema es que ya **llevamos más de 10 años con esta problemática y CORPOBOYACÁ se ha hecho el de la vista gorda, y en sus propias narices, que se puede esperar de otros municipios**” (fls. 391 y 392, cdno. 1).

✚ Copia del acta de la diligencia de inspección judicial realizada al lugar donde se encuentran ubicadas las minas de arena de propiedad de los señores Marco Aurelio Ramos, Jesús Fonseca, Otilia Bueno, Juan Aguilar Matta y Alcibíades González, en la cual se observó:

*“El señor **Marco Aurelio Cárdenas** solicitó la cesión del área ante la Secretaría de Minas del Departamento por un término de 10 años. Luego, en el año de 2003, este ciudadano presentó ante CORPOBOYACÁ el correspondiente plan de manejo ambiental, que fue debidamente aprobado mediante resolución No. 1063 de 27 de noviembre de 2003. Informó que en días pasados funcionarios practicaron una visita de campo en la que se pudo evidenciar que el señor MARCO AURELIO CÁRDENAS **no ha dado cabal cumplimiento al cronograma de ejecución de actividades que se había trazado en el plan de manejo ambiental, y que las nuevas contingencias que presenta la mina imponen la necesidad de***

modificar la cronología del referido plan, para lo cual se elaboró un concepto técnico que contiene varias recomendaciones y se hacen requerimientos que deben ser seguidos por el concesionario.

De igual forma se explicó que **la mina presenta tres frentes de explotación ubicados dentro del área de concesión minera, el primero de ellos con 80 metros de altura y cinco terrazas, condiciones que generan zonas de inestabilidad en el área...**

“Posteriormente el Despacho se trasladó a la mina de arena del demandado **Jesús Fonseca...**. “...que la cooperativa está gestionando actualmente ante INGEOMINAS el trámite para el otorgamiento de la respectiva licencia minera, para posteriormente solicitar la licencia ambiental a CORPOBOYACÁ. Interrogado sobre la forma como se vienen adelantando las labores de explotación de esta mina **el Ingeniero DANIEL FLOREZ respondió que estos trabajos se adelantan en forma ilegal, pues el propietario no cuenta con ningún tipo de licencia para su explotación, por lo que se hace necesario verificar se este predio está acogido a la denominada “minería de hecho”.**

“Seguidamente el Despacho se trasladó a la **mina de arena de la señora MARIA OTILIA BUENO...**. “Se pudo evidenciar que, **si bien no se cuenta con un plan de manejo ambiental aprobado por CORPOBOYACÁ ni con la respectiva licencia, se han venido desarrollando obras tendientes mitigar el impacto ambiental producido con la explotación. Se observó un talud con aproximadamente 20 metros de altura al que aún no se le ha realizado terrajero y debido a que la forma de la mina es totalmente cóncava, se facilita el manejo de aguas de escorrentía.**

“...el despacho se trasladó a la parte alta de la Vereda La Concepción, lugar en donde están ubicadas las **minas de recebo de los señores JUAN AGUILAR MATTA y ALCIBÍADES GONZÁLEZ.** Allí se pudo constatar que la **recebera “La Esperanza”, de propiedad de JUAN AGUILAR MATTA no cuenta con plan de manejo ambiental aprobado por CORPOBOYACÁ,** aunque su dueño afirma poseer el correspondiente título minero. Así mismo **se observó que la explotación se realiza con retroexcavadora, y que no hay un manejo adecuado de aguas, por lo que se presenta arrastre de sedimentos, y el impacto paisajístico en el área es notoriamente alto...**”.

“En **la mina que explota actualmente el señor Alcibíades González son evidentes los impactos ambientales, puesto que allí se presenta arrastre de sedimentos por manejo inadecuado de aguas, agresiones al paisaje y la posibilidad de que se generen problemas de inestabilidad con taludes de más de 60 metros de altura casi verticales, por lo que el área no cuenta con un diseño minero adecuado no con la respectiva licencia ambiental...**” (fls. 402 a 404, cdno. 1. Negritas y subrayado de la Sala).

- ✚ Copia del concepto de visita técnica realizado por la Secretaría de Salud de Boyacá a los sitios de explotación de arena y grava en el Municipio de Cómbita, del cual se extraen los siguientes apartes:

MARCO AURELIO CÁRDENAS MORALES. Durante la visita se observaron los siguientes aspectos:

Se tienen tres frentes e trabajo, en las cuales existe manejo de estériles hacia la parte baja de los frentes de explotación, **existiendo arrastre de sedimentos por falta de implementación de canales perimetrales.**

En el primer frente existen tres terrazas las cuales forman un talud aproximado de 50 metros y un ancho del frente de explotación de 150 metros aproximadamente. Segundo frente con un talud de 30 metros de altura vertical y ancho de 30 metros. **Sistemas de drenaje existe en un solo frente de las áreas explotadas, careciendo de las mismas en los otros dos frentes. No existe reforestación de los botaderos y parcialmente en las áreas vecinas. No se cuenta con un programa de higiene y seguridad industrial...** “**No se cuenta con ningún plan de contingencia en caso de cualquier emergencia o desastre**”.

JESÚS FONSECA SÁNCHEZ. En la Dirección Minero Energética del Departamento de Boyacá, **no se encuentra Título minero alguno a nombre del señor Jesús Fonseca Sánchez,** que obra en esa entidad el expediente No. 230-15, otorgado a la Cooperativa CIMACON”

Se tienen dos frentes de trabajo, en los cuales no existe buen manejo de estériles hacia la parte baja de los frentes de explotación de canales perimetrales. En el primer frente existe un talud aproximado de 30 metros de alto y un ángulo de inclinación entre (80-90). Segundo frente con un talud único de 30 metros de altura vertical. **Sistema de drenaje no se aprecian en los dos frentes. Manejan el agua escorrentía dentro de la zona de explotación. No existe reforestación de los botaderos y las áreas vecinas. No se cuenta con programas de higiene y seguridad industrial.** Se labora de lunes a viernes dos horas al día, con dos personas y **se observa la presencia de dos niños,** explotándose según información suministrada por las personas que permanecen en el sitio 1 viaje/día, y cada viaje de 5M...”. **No se cuenta con ningún plan de contingencia en caso de cualquier emergencia o desastre**”

MARÍA OTILIA BUENO. En la Dirección Minero Energética del Departamento de Boyacá, **no se encuentra Título minero alguno a nombre de la señora María Otilia Bueno,** que obra en esa entidad el expediente NO. 230-15...”.

Se tienen dos frentes de trabajo, en los cuales no existe buen manejo de estériles hacia la parte baja de los frentes de explotación, existiendo arrastre de sedimentos por falta de implantación de canales perimetrales. En el primer frente existe un talud con un ángulo de inclinación de 80º aproximadamente, **no existiendo terraceo y la**

explotación es desordenada. Sistema de drenaje no se aprecia. Manejan agua de escorrentía dentro de la zona de explotación. No se cuenta con programas de higiene y seguridad industrial. No se cuenta con ningún plan de contingencia en caso de cualquier emergencia o desastre”.

“ALCIBÍADES GONZÁLEZ. “...se tiene un frente de trabajo, en los cuales existe manejo de estériles hacia la parte baja de ellos frentes de explotación. Se tiene un frente de trabajo y existen tres terrazas las cuales forman un talud aproximado de 30 metros y un ancho del frente de explotación de 50 metros aproximadamente. **Segundo frente no explotado en el momento**, con talud único de 30 metros de altura vertical. Sistemas de drenaje no se apreciaron. Existe reforestación en las áreas vecinas, siendo informados que se han sembrado aproximadamente unos 2000 árboles. **No se cuenta con programas de higiene y seguridad industrial. Se labora de lunes a sábado (1/2 días) con cuatro personas de la misma familia**, explotándose según información suministrada por el dueño de 10 viajes /día, y cada viaje de 5M, para un total de 50M3/día. **No se cuenta con ningún plan de contingencia en caso de cualquier emergencia o desastre**”.

“JUAN SEGUNDO AGUILAR MATTA. Durante la visita se observaron los siguientes aspectos:

Se tiene un frente de trabajo, en los cuales existe manejo de estériles hacia la parte baja de los frentes de explotación. Se tiene un frente un trabajo de (12-14) metros de altura y talud entre (70-80). **Segundo frente no explotado en el momento**, con un talud de 30 metros de altura vertical. **La explotación es desordenada. Sistema de drenaje no se apreciaron y no se aprecia manejo de aguas. No se cuenta con programas de higiene y seguridad industrial**” (fls. 417 a 422, cdno. 1. Mayúsculas, negrillas y subrayado de la Sala).

En conclusión y de acuerdo con las mencionadas condiciones generales de las explotaciones, se recomendó lo siguiente:

1. **Se debe requerir a las personas que no han dado cumplimiento a lo establecido en el Código de Minas y por ende no cuentan con un plan de manejo ambiental de explotación.**
2. **Los planes de manejo ambiental aprobados por Corpoboyacá, se les debe realizar un seguimiento y monitoreo más frecuente y aplicar los procesos pertinentes en caso de no cumplimiento de los mismos.**
3. **Por parte de la autoridad municipal se debe dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 164 de la Ley 685 de 2001 (Código de Minas).**
4. **Solicitar a la autoridad municipal y/o a quien haga sus veces, los reportes del pago de las respectivas regalías para verificar el volumen de producción que están declarando.**

5. Para calcular el volumen de la explotación realizada, se debe solicitar a la entidad competente una topografía actual y teniendo en cuenta los planos de explotación y planes de trabajo y obras aprobadas, realizar la ubicación del material explotado.
6. **El impacto que más se aprecia en las diferentes explotaciones es el deterioro del entorno en su aspecto visual, por lo tanto en los requerimientos se debe solicitar la implementación de medidas de reforestación con especies nativas de la zona.**
7. Tener en cuenta los aspectos de aseguramiento al sistema general de seguridad social en salud de las personas que laboran en la explotación de arenas y gravas, incluyendo lo relacionado con los riesgos profesionales.
8. **Los poseedores de títulos mineros y/o licencias, deben elaborar en coordinación con el comité local de emergencias y desastres del municipio un plan de contingencia.**
9. **Por parte de la autoridad ambiental se debe definir a los explotadores de arena y grava del municipio de Cómbita, el programa de monitoreo de impactos, según lo establecido en la guía ambiental para actividades del subsector materiales de construcción (canteras) fase de explotación.**

De conformidad con el anterior contexto fáctico y probatorio, para la Sala es claro que en el plenario existen suficientes elementos de juicios que demuestran que la explotación minera de arena realizada en la Vereda la Concepción, jurisdicción del Municipio de Cómbita – Boyacá, vulnera los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales.

De esta situación dan cuenta plenamente no sólo los diferentes actos proferidos por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, antes reseñados, sino también las declaraciones rendidas dentro del proceso, la inspección realizada al lugar objeto de análisis y el concepto técnico suscrito por la Secretaría de Salud de Boyacá.

En efecto, se verificó el deterioro ambiental de la zona, esto es, el impacto negativo de la actividad en el ecosistema natural del Municipio de Cómbita, lo cual tuvo lugar con ocasión de la explotación desordenada de las mismas, por la

carencia de sistemas de drenaje, por la no existencia de planes de higiene y seguridad industrial, por la falta de planes de manejo ambiental, por el arrastre de sedimentos debido a la ausencia de canales perimetrales, entre otras.

Como acertadamente lo precisó el juez de instancia, tal vulneración proviene, de una parte, de los particulares responsables de las explotaciones desplegadas en la zona y, de otra, de las autoridades demandadas, las cuales no han cumplido debidamente y en forma oportuna con sus obligaciones de evaluación, control, prevención, seguimiento y mitigación ambiental.

Particularmente y en lo que se refiere a la recurrente, se puede observar que su actuación no ha sido lo suficientemente diligente y eficaz para prevenir las consecuencias que ahora se ponen de presentes.

Si bien es cierto que expidió múltiples resoluciones sobre la actividad realizada en la zona, no se encuentran los elementos probatorios suficientes que demuestren que dicha Corporación realizó los seguimientos y monitoreos necesarios en aras de evitar el referido daño y mucho menos para aplicar las sanciones correspondientes.

Justamente, a pesar que en un principio se ordenó la suspensión de las actividades de explotación y se realizaron algunos requerimientos, con posterioridad se levantaron las mismas, sin que se hicieran seguimientos eficaces para detener la alteración del contorno natural.

Como bien lo señaló el actor, las recomendaciones y solicitudes especiales no se ajustaron a la realidad fáctica, pues se constató que años más tarde los requerimientos no habían sido observados plenamente y mucho menos ejecutados en su totalidad, generando la situación plurimencionada.

Debe precisarse que de acuerdo con los artículos 79 y 80 de la Constitución Política, es deber del Estado, a través de sus distintas entidades que desarrollan sus funciones, proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución y **prevenir y controlar los factores de**

deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

En concreto los numerales 11 y 12 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993, *“por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”*, disponen que le corresponde a las Corporaciones Autónomas Regionales **“ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental”, “ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas en cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos”**.

En suma, revisado los medios probatorios allegados al plenario, se encuentra que las trascritas obligaciones no fueron ejercidas y cumplidas en su integridad por la autoridad medio ambiental, permitiendo no sólo el cambio de las condiciones naturales de la zona sino que generando un impacto adverso a los recursos no renovables.

Por lo tanto, la Sala concluye que en efecto existe omisión por parte de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que amenaza los derechos colectivos enunciados por el actor popular, al no realizar todas y cada unas de las actuaciones necesarias para la protección de los mismos, lo que conduce a la Sala a confirmar la sentencia apelada. No obstante, se modificará lo relacionado con el incentivo económico reconocido a favor de la parte actora, en cuanto la Sala estima que son suficientes de acuerdo con las actuaciones de la misma la suma de diez (10) salarios mínimos legales vigentes.

Finalmente, no debe pasarse por alto la inexcusada ausencia de la parte actora a la audiencia de pacto de cumplimiento, por lo que resulta necesario recordarle al a-quo que en adelante cuando ello ocurra tiene el deber de imponer las sanciones previstas en la ley.

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

FALLA

PRIMERO: MODIFÍCASE el numeral 9º de la sentencia apelada, esto es, la de 21 de febrero de 2008, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, el cual quedará así:

***NOVENO.** Concédase el incentivo económico en una suma equivalente a diez (10) salarios mínimos legales vigentes, que serán pagados así: tres (3) a cargo de CORPOBOYACÁ, dos (2) a cargo del Municipio de Cóbbita, dos (2) a cargo del Departamento de Boyacá, un (1) salario mínimo legal mensual vigente a cargo del señor ALCIBÍADES GONZÁLEZ y medio salario legal mensual vigente a cargo de cada uno de los demás particulares demandados, señores MARÍA OTILIA BUENO, MARCO AURELIO CÁRDENAS, FRANCISCO FONSECA y JUAN AGUILAR MATTA, dentro de los cinco (5) días siguientes a la certificación que para el efecto expida el Comité de Verificación*

SEGUNDO: CONFÍRMASE en lo demás la providencia apelada, por las razones expuestas en la parte motiva.

TERCERO: EXHÓRTASE al a-quo para que en adelante, en caso de inasistencia injustificada de la parte actora a la audiencia especial de pacto de cumplimiento, imponga a ésta las sanciones previstas en la ley.

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

QUINTO: Ejecutoriado este proveído, **DEVUÉLVASE** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

Se deja constancia que la anterior providencia fue leída, discutida y aprobada por la Sala en la sesión del día 17 de febrero de 2010.

RAFAELE OSTAUDELAFONTPIANETA MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ
Presidente

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO MARCO ANTONIO VELILLA MORENO