

ACCION POPULAR - Noción, características y presupuestos de procedencia

El artículo 2, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9 ibídem, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos. Se trata, entonces, según lo dispuesto por esta Ley, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el ordenamiento jurídico. Su objeto, entonces, según ha sido afirmado por jurisprudencia de esta Corporación, no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental. Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo

FUENTE FORMAL: CONSTITUCION POLITICA - ARTICULO 88 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 2 INCISO 2 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 9

NOTA DE RELATORIA: Respecto de la noción, características y presupuestos de procedencia de las acciones populares se puede consultar la sentencia del Consejo de Estado del 15 de mayo de 2014, exp. 2010-00609-01, M.P. Guillermo Vargas Ayala.

DERECHOS COLECTIVOS AL GOCE DE UN AMBIENTE SANO, A LA EXISTENCIA DEL EQUILIBRIO ECOLOGICO Y EL MANEJO Y APROVECHAMIENTO RACIONAL DE LOS RECURSOS NATURALES - No se allegaron pruebas al expediente que acreditaran vulneración / DAÑO AMBIENTAL - Noción / DERECHO COLECTIVO A LA SEGURIDAD - Ausencia de prueba que acredite su vulneración / DERECHO COLECTIVO A LA PREVENION DE DESASTRES - Ausencia de prueba que acredite su vulneración

De las pruebas relacionadas anteriormente, observa la Sala que el a quo incurrió en un error al declarar la vulneración de los derechos colectivos al ambiente y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la seguridad pública; y la seguridad y prevención de desastre previsible técnicamente por los siguientes motivos: En primer lugar, no obra prueba que acredite una afectación al medio ambiente. En efecto, no vislumbra la Sala evidencia alguna al respecto, como por ejemplo un dictamen que dé cuenta de un daño al ecosistema como consecuencia de la falta de mantenimiento del comentado corredor vial. Tampoco hay pruebas sobre cómo se amenaza la utilización racional de los recursos naturales ubicados en los alrededores de la vía, ni una base clara para afirmar que el mal estado del corredor vial atenta contra el desarrollo sostenible de la región. Siguiendo lo previsto por el párr. 3 del artículo 42 de la ley 99 de 1993, este Juez Constitucional

entiende por daño ambiental aquél que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes. Por esta razón, y consciente de que vivimos en una sociedad que no es ambientalmente inocua sino todo lo contrario, para la Sala la declaración de esta índole debe contar con un soporte objetivo claro. La protección de los recursos naturales es, sin duda, uno de los principales retos de nuestro tiempo. Y justamente por este motivo no se puede banalizar. Si bien existe una responsabilidad constitucional y legal indiscutible en cabeza de los Jueces de la República respecto de su protección, no cabe duda que esta, como cualquier otra competencia en un Estado de Derecho, no puede más que ejercerse de conformidad con las exigencias previstas por la ley. Vale la pena recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998 las partes se encuentran en la obligación de probar los hechos y las afirmaciones... Igualmente, el artículo 167 del Código General del Proceso establece que las partes se encuentran en la obligación de probar los hechos y las afirmaciones, de lo contrario no prosperarán sus pretensiones... En el caso sub examine, encuentra la Sala que a la luz de las evidencias obrantes en el proceso no hay fundamento probatorio válido para concluir que existe una afectación al derecho colectivo al ambiente y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, tal como lo declaró el Tribunal. Asimismo, tampoco existe prueba que acredite una amenaza o riesgo de producirse un daño irreversible al medio ambiente debido al mal estado en que se encuentra la vía aludida... En lo que tiene que ver con el derecho colectivo a la seguridad pública tampoco existe medio probatorio alguno que acredite que como consecuencia del mal estado en que se encuentra la vía en cuestión se haya causado algún accidente de tránsito. Por ende, y volviendo de nuevo a las reglas legales aplicables a los juicios de acción popular, no encuentra la Sala basamento objetivo alguno para declarar la afectación a este derecho. En cuanto al derecho colectivo a la prevención de desastres previsibles técnicamente tampoco está acreditado que el actual estado de la vía puede ocasionar un daño grave si no se adoptan medidas urgentes, puesto que no obra informe técnico ni documento alguno que permita validar con objetividad esta inferencia. En consecuencia se puede derivar la misma conclusión que en los casos anteriores. En este orden de ideas, encuentra la Sala que las pruebas recaudadas en el sumario no ofrecen certeza para poder declarar la vulneración o amenaza de los mentados derechos colectivos. Por esta causa se habrán de revocar las declaraciones de responsabilidad y las medidas de protección adoptadas en este sentido por el juez de primera instancia.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 42 / LEY 472 DE 1998 - ARTICULO 30 / CODIGO GENERAL DEL PROCESO - ARTICULO 167

DERECHOS COLECTIVOS AL PATRIMONIO PUBLICO Y EL ACCESO AL SERVICIO PUBLICO DE TRANSPORTE Y A QUE SU PRESTACION SEA EFICIENTE Y OPORTUNA - Vulneración por falta de mantenimiento oportuno de vía en mal estado

En el presente caso se observa una afectación de dicho interés colectivo, en tanto que la Troncal del Llano es un bien de uso público perteneciente a la Nación, el cual no se encuentra en óptimas condiciones y cuya falta de mantenimiento no puede más que suponer su progresivo empeoramiento, con clarísimas consecuencias fiscales para la hacienda pública nacional. A falta de argumentos válidos por parte del INVIAS sobre las razones para su no mantenimiento oportuno, la Sala encuentra viable su protección. 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.

FUENTE FORMAL: LEY105 DE 1993 - ARTICULO 3 NUMERAL 1.

FALLOS EXTRA Y ULTRA PETITA - Deben contar con sustento probatorio

Frente a la cuestión relativa a si existe prueba alguna que demuestre el mal estado de la ruta Aguazul - Yopal - Paz de Ariporo – Hato Corozal de la Troncal del Llano, la Sala concluye que le asiste razón al recurrente (INVÍAS) en su apelación. Esto, dado que tanto las pretensiones de la acción popular como los hechos debidamente probados en el expediente, dan cuenta que el tramo de la vía que se encuentra en mal estado es Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul y no el corredor vial Aguazul - Yopal – Paz de Ariporo – Hato Corozal. Revisado en su integridad el expediente, no obra prueba alguna por medio de la cual se acredite que este último sector se encuentra en mal estado, razón por la cual erró el a quo al proferir una orden sin sustento probatorio. Más aún cuando todo el debate procesal giró en torno al corredor vial comprendido desde Barranca de Upía pasando por Monterrey hasta la entrada de Aguazul... En este orden de ideas, la Sala destaca que si bien es cierto que en materia de acciones populares la jurisprudencia ha apuntado que los Jueces pueden extender su competencia sin restricción y proferir fallos extra y ultra petita en aspectos diferentes a los planteados en el recurso de apelación, con el fin de proteger derechos de especial protección constitucional, y por ello en sus decisiones debe primar lo sustancial sobre lo formal en aras de asegurar la preservación y efectividad, de los derechos colectivos; también lo es que, conforme se explicó de manera precedente, para proferir este tipo de fallos el juez popular debe encontrar probado en el proceso que existe una insuficiente o deficiente protección de los derechos colectivos por parte de la autoridad demandada. Así las cosas, teniendo en cuenta que no existe prueba alguna que acredite el mal estado del corredor vial comprendido entre Yopal – Paz de Ariporo – Hato Corozal, la Sala modificará los numerales 2 y 2.1 de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en el sentido de entender que las órdenes allí impartidas a las entidades demandadas deben cumplirse solamente en el corredor vial que va desde Barranca de Upía hasta Aguazul, tal como se dispondrá en la parte resolutive del presente fallo.

CORPORACION AUTONOMA REGIONAL - Obligación de proteger los recursos naturales en zonas donde se realicen obras de mantenimiento y rehabilitación vial

En cuanto al segundo punto que expone el recurrente (CORPORINOQUÍA), la Sala destaca que si bien es cierto que el control y seguimiento para garantizar la protección al medio ambiente le corresponde a la entidad que otorgó la licencia ambiental, ello no quiere decir que CORPORINOQUÍA no tenga obligación alguna en las obras que se adelantan al interior de su jurisdicción... Teniendo en cuenta la normativa transcrita, la Sala encuentra que la competencia del Ministerio del Medio Ambiente en torno a este tema se circunscribe a otorgar las licencias ambientales para la construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma, la construcción de segundas calzadas y la construcción de túneles con sus accesos. En el presente caso, no se pretende la construcción de una nueva carretera sino la rehabilitación y mantenimiento de un corredor vial ya existente, motivo por el cual, conforme se enunció anteriormente, no es exigible el trámite y obtención de la licencia ambiental. Por ende, dado que el proyecto de construcción de la obra terminó hace años, la competencia eventual del MINISTERIO y de la ANLA no puede hacerse extensiva hasta alcanzar la controversia que suscitan las obras de rehabilitación y mantenimiento de las calzadas. En consecuencia, nada habría que reprochar por este asunto a tales

entidades. Las implicaciones ambientales que eventualmente susciten esta clase de actuaciones estarán comprendidas dentro de la órbita legal de las autoridades ambientales regionales estatuidas por la ley 99 de 1993, esto es, las Corporaciones Autónomas Regionales. En efecto, dentro de las funciones que la Ley 99 de 1993 le asigna a la Corporaciones Autónomas Regionales, se destaca que el artículo 23 determina que dichas Corporaciones están encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Igualmente, el artículo 30 preceptúa que dichas entidades tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente. En este orden de ideas, como es improcedente que la entidad que otorgó la licencia ambiental para la construcción de la carretera Troncal del Llano ejerza control o inspección sobre dicha obra, debido a que la misma ya terminó, CORPORINOQUÍA si tiene el deber general de vigilar que la rehabilitación de la vía, como cualquier otra actividad potencialmente riesgosa para el medio ambiente que se desarrollan al interior de su jurisdicción, no afecte el ecosistema. Así las cosas, pese a que en el presente caso no se acreditó ninguna vulneración o daño al medio ambiente, CORPORINOQUÍA si tiene dentro del ejercicio general de sus competencias garantizar la protección de los recursos naturales en la zona bajo su responsabilidad, función que se encuentra determinada en la Ley y que dicha entidad debe cumplir no solamente frente al mantenimiento del mencionado corredor vial sino frente a cualquier obra que pueda tener implicaciones medioambientales. Razón por la cual la Sala modificará el numeral 3 de la parte resolutive de la sentencia impugnada y, en su lugar, no dispondrá nada en relación con esta entidad.

FUENTE FORMAL: LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 23 / LEY 99 DE 1993 - ARTICULO 30

MANTENIMIENTO Y REHABILITACION VIAL - Coordinación conjunta entre el Ministerio de Transporte y el INVIAS / MINISTERIO DE TRANSPORTE - No le corresponde ejecutar directamente las obras relacionadas con la construcción, mantenimiento o rehabilitación de vías del orden nacional

La Sala observa que no le asiste razón a la entidad apelante dado que si bien es cierto al Ministerio de Transporte no le corresponde ejecutar directamente las obras relacionadas con la construcción, mantenimiento o rehabilitación de vías del orden nacional, eso no quiere decir que se puede desentender del tema, dado que la ley le asigna expresamente la obligación de coordinar con el INVÍAS para que ésta pueda ejecutar tales labores. En efecto, el Decreto 2618 de 2013, establece como objeto de INVÍAS, la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte... En consecuencia, luego de establecer las normas legales que regulan la materia, corresponde al INVÍAS ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras, lo que incluye la construcción mantenimiento y rehabilitación de este tipo de vías, pero debe hacerlo en coordinación con el Ministerio de Transporte... En este orden de ideas, la ejecución de obras de rehabilitación y mantenimiento de una vía nacional no son ajenas al Ministerio, pues se encuentra en la obligación de coordinar con el INVÍAS la ejecución de dichas obras. En consecuencia, la Sala modificará el numeral 2 de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, ordenará que el INVÍAS en coordinación con el Ministerio de Transporte ejecute las obras tendientes a la rehabilitación de la Troncal del Llano en el sector comprendido entre Barranca de Upía hasta Aguazul.

FUENTE FORMAL: DECRETO 087 DE 2011 / DECRETO 2618 DE 2013

NOTA DE RELATORIA: en relación con la competencia del Ministerio de Transporte en asuntos concernientes al mantenimiento y rehabilitación de las vías se puede consultar la sentencia del Consejo de Estado de 16 de marzo de 2012, exp. 2010-00071-01, M.P. María Claudia Rojas Lasso.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION PRIMERA

Consejero ponente: GUILLERMO VARGAS AYALA

Bogotá, D.C., cuatro (4) de febrero de dos mil dieciséis (2016)

Radicación número: 85001-23-33-000-2012-00268-01(AP)

Actor: PROCURADURIA 23 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DE YOPAL

Demandado: NACION - MINISTERIO DE TRANSPORTE, INVÍAS Y CORPORINOQUIA

Decide la Sala la impugnación interpuesta por el INVÍAS, CORPORINOQUÍA y el MINISTERIO DE TRANSPORTE contra la sentencia de 14 de agosto de 2013, mediante la cual el Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, concedió el amparo de los derechos colectivos al ambiente y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; al patrimonio público, a la seguridad pública, al acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna; a la seguridad y prevención de desastres técnicamente.

I.- ANTECEDENTES.

1.1. La demanda.

La **PROCURADURÍA 23 JUDICIAL AMBIENTAL Y AGRARIA DE YOPAL**, presentó acción popular contra el **MINISTERIO DE TRANSPORTE, EL INVÍAS y CORPORINOQUÍA**, solicitando el amparo de los derechos colectivos citados.

1.2. Pretensiones.

En virtud de lo anterior el accionante solicitó como pretensiones las siguientes:

“PRIMERA. La Procuraduría 23 Judicial Ambiental y Agraria, solicita que mediante sentencia se declare al Instituto Nacional de Vías — INVÍAS-, al Ministerio de Transporte y a la CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE LA ORINOQUÍA “CORPORINOQUIA” como responsables de omitir planificar el desarrollo económico social y ambiental de su territorio, de conformidad con la ley y en coordinación con otras entidades, así como velar por el adecuado manejo de los recursos naturales y del medio ambiente de conformidad con la ley.

SEGUNDA. Que se ordene al INVÍAS y al MINISTERIO DE TRANSPORTE, la asignación de los recursos económicos y físicos

necesarios, así como materializar la rehabilitación de la vía TRONCAL DEL LLANO, BARRANCA DE UPÍA — AGUAZUL; a partir del PR Km 20, ubicado, pasando el peaje de Villanueva, hasta el acceso al municipio AGUAZUL; y a CORPORINOQUÍA, disponer lo pertinente y necesario para la obtención de los permisos ambientales, que se requieran para el desarrollo de la obra.

TERCERA. Igualmente, que se rinda un informe detallado por parte de INVÍAS de las obras que se hayan desarrollado en los últimos años para el mantenimiento de la vía.

CUARTA. Que las entidades demandadas acaten inmediatamente la orden que su despacho les imparta.

MEDIDA CAUTELAR

Desde ahora, muy respetuosamente solicito, al honorable magistrado, que con fundamento en el artículo 25 de la Ley 472 de 1998, se decrete como medida cautelar al Ministerio de Transporte y al INVÍAS, que de manera inmediata y urgente, dispongan lo necesario y se efectúe el taponamiento provisional de huecos en el tramo que se pretende se ordene su rehabilitación a través de esta acción popular, por el grave deterioro que presenta la vía, con el fin de evitar mayores perjuicios a la comunidad, y al interés colectivo que se pretende proteger por este mecanismo, teniendo en cuenta que se pretende con ello hacer menos gravoso el daño colectivo, por el continuo y acelerado deterioro de la vía.”¹

1.3. Los hechos y omisiones en los cuales se funda la acción.

En el escrito de demanda el actor afirma:

1.3.1. Que la denominada troncal del Llano es una carretera del orden nacional que comunica los Departamentos del Meta, Casanare y Arauca, sobre la cual transitan vehículos livianos y de alta carga.

1.3.2. Que el tramo Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul de la citada troncal se encuentra deteriorado, lo que constituye una amenaza contra la vida e integridad de las personas que transitan por allí, además afecta el derecho a gozar de un ambiente sano y puede producir un daño ambiental por el esparcimiento de micro partículas presentes en el material de base y sub base de la vía, provocando el desmejoramiento de pastos, productos agrícolas, fauna y micro fauna de los predios colindantes.

1.3.3. Que como consecuencia de lo anterior, se ha disminuido la velocidad del tránsito, se ha afectado los sistemas de suspensión, llantas y frenos de los vehículos que transitan por este sector y se ha puesto en riesgo la vida de los transeúntes.

1.3.4. Que en el kilómetro 50, pasando el cruce el Venado, se ha taponado un 50% de la vía por el desbordamiento de la montaña. Igualmente, el puente de Chitamena presenta un gran bache.

1.3.5. Que mediante Oficio PJAA-0814, radicado en el INVÍAS el 10 de septiembre de 2012, solicitó que se tomaran las medidas necesarias para rehabilitar el citado sector.

1.3.6. Que la regional del INVÍAS realizó el taponamiento de una parte de los huecos del área afectada pero no rehabilitó el tramo descrito.

¹ Folio 5 y 6 del cuaderno del expediente.

II.- ACTUACIÓN PROCESAL

El Tribunal Administrativo de Casanare a través de auto calendado el 6 de diciembre de 2012 admitió la demanda interpuesta y ordenó darle el trámite de rigor. Igualmente decretó como medida cautelar que el INVÍAS dentro de un término de 60 días realizara las gestiones administrativas y presupuestales para tapar los huecos en el trayecto en cuestión.

III.- LA CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

3.1. CORPORINOQUÍA se opuso a todas las pretensiones de la demanda por las siguientes razones:

3.1.1. Que la parte actora no menciona la acción u omisión de las actuaciones realizadas por dicha entidad en relación con el estado de la vía mencionada.

3.1.2. Que por tratarse el tramo en cuestión, una vía del orden nacional, no hay necesidad de tramitar permisos de tipo ambiental ante dicha entidad; sin embargo, precisa que si el INVÍAS requiere disponer de algún recurso natural, deberá tramitar los respectivos permisos ambientales.

3.1.3. Que propone como excepción la falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que dentro de sus competencias establecidas en la Ley 99 de 1993² no está contemplado el mantenimiento de vías públicas.

3.1.4. Que no se cumplen los presupuestos de procedibilidad establecidos en el artículo 144 de la Ley 1437 de 2011³, pues no se hizo solicitud previa a la demandada para que adoptara las medidas necesarias para la protección del derecho colectivo amenazado o violado.

3.1.5. Que solicita su desvinculación como demandada debido a que la competencia relacionada con el mantenimiento y el mejoramiento de la red vial no radica en cabeza suya sino del INVÍAS de conformidad con el artículo 2º del Decreto 2056 de 2003.

3.2. EL INVÍAS se opuso a las pretensiones de la demanda en el siguiente sentido:

² *“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.”*

³ **ARTÍCULO 144. PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS E INTERESES COLECTIVOS.** Cualquier persona puede demandar la protección de los derechos e intereses colectivos para lo cual podrá pedir que se adopten las medidas necesarias con el fin de evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los mismos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible.

Cuando la vulneración de los derechos e intereses colectivos provenga de la actividad de una entidad pública, podrá demandarse su protección, inclusive cuando la conducta vulnerante sea un acto administrativo o un contrato, sin que en uno u otro evento, pueda el juez anular el acto o el contrato, sin perjuicio de que pueda adoptar las medidas que sean necesarias para hacer cesar la amenaza o vulneración de los derechos colectivos.

Antes de presentar la demanda para la protección de los derechos e intereses colectivos, el demandante debe solicitar a la autoridad o al particular en ejercicio de funciones administrativas que adopte las medidas necesarias de protección del derecho o interés colectivo amenazado o violado. Si la autoridad no atiende dicha reclamación dentro de los quince (15) días siguientes a la presentación de la solicitud o se niega a ello, podrá acudir ante el juez. Excepcionalmente, se podrá prescindir de este requisito, cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos, situación que deberá sustentarse en la demanda.

3.2.1. Que es cierto que la vía presenta algún deterioro, debido a que por ella transitan 300 tracto camiones diarios, en su mayoría con cargas extra dimensionadas y muy pesadas, lo que ha afectado la capa asfáltica y producido algunos descascarillados que se profundizan con el tiempo pero que no afectan de manera grave su tránsito si se conduce prudentemente.

3.2.2. Que dicha situación se agrava a raíz del invierno y la humedad constante en la pata del talud, en gran parte por el mantenimiento de los cultivos en predios aledaños o por la omisión de las obras de drenaje en estos.

3.2.3. Que a la vía Troncal del Llano se le viene haciendo una repavimentación hasta el kilómetro 20 después del peaje San Pedro y para continuarla se dispuso de \$5.173'750.495 para ser ejecutados en los siguientes 6 meses, razón por la cual se está realizando el proceso licitatorio Barranca de Upía — Monterrey — Aguazul: LP-SGT-SNR-PRE-002-2013.

3.2.4. Que para mejorar la capa asfáltica de la vía se buscó el suministro de mezcla asfáltica mediante los contratos 1712 de 6 de noviembre de 2012 y 2194 de 29 del mismo mes y año para la realización del programa "tapa Huecos", con el fin de mejorar el tránsito en ese sector.

3.2.5. Que las obras solicitadas ya vienen siendo realizadas por el INVÍAS en cumplimiento de su deber constitucional.

3.2.6. Que la vía se encuentra debidamente señalizada y en buenas condiciones para desplazarse entre los municipios que une; y que aunque el pavimento presenta algunos desperfectos producidos por causas naturales o antrópicas, ello no quiere decir que se encuentre en mal estado.

3.2.8. Que solicita su desvinculación de la presente acción debido a que los responsables del mal estado de la vía son los propietarios de los predios colindantes de la vía quienes deben realizar las obras de encauzamiento de las aguas lluvias y de regadío.

3.3. EI MINISTERIO DE TRANSPORTE se opone a las pretensiones de la demanda por los siguientes argumentos:

3.3.1. Que dicha entidad no ha construido carreteras nacionales a partir de 1967, para ello se creó el órgano ejecutor llamado Fondo Vial Nacional hoy INVÍAS, como un establecimiento público de orden nacional, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, cuya función es construir, conservar y mantener las carreteras nacionales.

3.3.2. Que el Decreto 2171 de 1992 restructuró el INVÍAS con el objetivo de ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras, teniendo por lo tanto la obligación de responder por sus actos positivos y negativos.

3.3.4. Que en consecuencia, propone la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva y para sustentarla transcribió apartes de varias providencias del Consejo de Estado en las cuales se ha precisado que el INVÍAS es la entidad responsable del mantenimiento y protección de las vías nacionales.

IV.- AUDIENCIA ESPECIAL DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El treinta (30) de abril dos mil trece (2013) se llevó a cabo la Audiencia Especial de Pacto de Cumplimiento con la presencia del actor y los demandados. Como no hubo acuerdo entre las partes, la audiencia se declaró fallida.

V.- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

5.1 Órdenes impartidas.

El Tribunal Contencioso Administrativo de Casanare, en sentencia proferida el catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013) amparó los derechos colectivos y ordenó:

PRIMERO: DECLAR no probadas las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva y ausencia del requisito de procedibilidad de solicitud previa, por las razones expuestas en la parte considerativa.

SEGUNDO: DECLARAR que existe vulneración de los derechos colectivos al ambiente y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; el patrimonio público; la seguridad pública; el acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna; seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente, por parte del Ministerio de Transporte y el INVÍAS, acorde a lo reseñado en la motivación.

Para garantizar dichos derechos se ordena:

| ENTIDADES RESPONSABLES | ÓRDENES IMPARTIDAS | TÉRMINO DE EJECUCIÓN | INFORMES AL TRIBUNAL Y TÉRMINOS |
|---|--|--|--|
| MINISTERIO DE TRANSPORTE Y EL INVÍAS | <p>REALIZAR (con los profesionales de su planta de personal, y si es del caso con ayuda externa) un estudio sobre las situaciones planteadas por la demandante, los costos y beneficios y en general las medidas más eficaces y convenientes para remediar de una vez por todas el mal estado de la vía en el trayecto Barranca de Upía-Hato Corozal. Esos estudios deberán incluir, entre otros, los siguientes aspectos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • La antigüedad de la carretera. • La resistencia de los terraplenes sobre los que fue montada. • El estado actual de la vía. • La finalidad para la cual fue construida inicialmente y las necesidades | 4 meses contados a partir de la ejecutoria de la sentencia | Resumen ejecutivo del estudio, dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del término de 4 meses señalados para el término de ejecución. |

| | | | |
|---------------------------------|---|---|---|
| | <p>actuales en razón del flujo de tránsito, el número, clase y peso de los vehículos que transitan a diario por allí.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Si se necesita pavimentación – asfalto u otro tipo de material así como las características de los mismos para obtener la duración y consistencia necesaria de acuerdo con el uso. • Las bahías, cunetas y demás obras accesorias que se requieran. • Las señales de tránsito horizontales, verticales y demás que se necesiten para garantizar la seguridad del tránsito respecto de la vida, salud, integridad personal y demás bienes de los ciudadanos, así como para mitigar por lo menos el impacto ambiental que a diario se está causando. • El costo de las obras necesarias y su financiación, bien a través del presupuesto nacional, contratos de concesión y demás modalidades. | | |
| MINISTERIO DE TRANSPORTE | En uso de sus competencias legales dará el trámite correspondiente ante el CONPES, Consejos de Ministros, Planeación, y demás para hacer posible la | 8 meses contados a partir del vencimiento del término de ejecución del estudio mencionado | Resumen ejecutivo dentro de los 5 días siguientes al vencimiento de los 8 meses |

| | | | |
|------------------|--|---|---|
| | viabilidad técnica, operativa y presupuestal del estudio realizado anteriormente | en el numeral 4.1. | indicados en la columna anterior. |
| EL INVÍAS | Ejecutar el proyecto que corresponda (construcción de una nueva carretera, pavimentación de la vía actual banca a banca, o lo que técnicamente se considere adecuado). | Apropiados los recursos y cumplidos los tramites presupuestales, la ejecución del proyecto comprende una primera etapa de contratación hasta por 6 meses contados a partir de la viabilización y disponibilidad presupuestal del proyecto. La segunda etapa es la ejecución propiamente dicha, la cual se llevará a cabo en el término pactado para ello en los respectivos contratos, que serán los establecidos en el estudio a que hace referencia el numeral 4.1. de la parte considerativa de este fallo. | <i>Copia de los contratos que se celebren para la ejecución de las obras, de las actas de iniciación y resúmenes ejecutivos trimestrales de su desarrollo deberán entregarse a esta Colegiatura dentro de los 5 días siguientes al vencimiento del trimestre que corresponda.</i> |

2). MEDIDAS CAUTELARES: *se mantienen las ordenadas en el auto del 6 de diciembre de 2012 (fls. 40 y 40 vuelto), es decir, el taponamiento de huecos y realización de obras urgentes para mantener la vía en estado transitable, pero se amplía su cobertura desde Barranca de Upía hasta Hato Corozal, y su vigencia mientras se ejecutan los estudios y obras indicados en los numerales 4.1 a 4.3., de la parte considerativa de la sentencia.*

Cada tres meses el INVÍAS deberá rendir un informe ejecutivo a esta Corporación. El primero deberá efectuarse dentro de los primeros 5 días del mes de noviembre de 2013 y así sucesivamente.

TERCERO: DECLARAR *responsable a CORPORINOQUÍA por no haber adoptado las medidas conducentes para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental derivados del mal estado de la Troncal del Llano, tramo Barranca de Upía- Hato Corozal.*

Consecuencialmente esa entidad DEBERÁ realizar visitas periódicas al trayecto de la carretera objeto de la presente acción popular, dar las instrucciones pertinentes para garantizar el medio ambiente y mitigar los efectos tanto con las medidas cautelares como con las nuevas obras a que aluden los numerales 4.1 a 4.3, y si es del caso, imponer las sanciones a que haya lugar, informando los resultados cada tres meses a este Tribunal, a partir del 5 de noviembre de 2013 y así sucesivamente.

CUARTO: CONFORMAR un comité de verificación de lo ordenado en el fallo que estará integrado y tendrá las funciones y rendirá los informes indicados en la parte considerativa.

QUINTO: NO CONDENAR en costas en la instancia.

SEXTO: ORDENAR a la Secretaria que remita en forma inmediata copia de la presente sentencia a todos y cada uno de los sujetos procesales y a los integrantes del Comité de Verificación para el cumplimiento inmediato de las medidas cautelares ordenadas.

SÉPTIMO: ORDENAR a la Secretaria que remita copia de la demanda, del auto admisorio y de este fallo, a la Defensoría del Pueblo para los fines previstos en el artículo 80 de la Ley 472 de 1998, relacionados con el registro público centralizado de acciones populares y acciones de grupo, cuando esté en firme esta providencia.

OCTAVO: DESE cumplimiento a lo ordenado en el artículo 11 de la Ley 1285 de 2009, si la presente sentencia no fuere apelada⁴.

5.2. Fundamentos de la Sentencia impugnada.

El Tribunal fundó su decisión en las siguientes consideraciones:

5.2.1. Que no declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por el Ministerio de Transporte porque esa entidad tiene a su cargo la dirección y planeación de la política en materia de infraestructura de transporte y determinación de prioridades para construir, conservar y mantener las vías del orden nacional y reglamentar las características técnicas de la demarcación y señalización de toda la infraestructura vial.

5.2.2. Que no declara probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por CORPORINOQUÍA por cuanto esta entidad está obligada a vigilar, controlar e intervenir en el desarrollo de actividades que afecten o amenacen el derecho colectivo al medio ambiente.

5.2.3. Que no prospera la excepción planteada por COPORINOQUÍA según la cual no se atendió el requisito de procedibilidad establecido en el artículo 144 del CPACA, consistente en que el demandante debe elevar una solicitud previa ante la autoridad o particular para que adopte las medidas necesarias para proteger los derechos colectivos. Considera que este requisito no es absoluto, comoquiera que el artículo citado dispone que se podrá prescindir del mismo cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable, tal como se probó en este proceso.

5.2.4. Que el INVÍAS tiene como objetivo la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria, terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima.

5.2.5. Que dentro del listado de funciones que determina el mentado decreto, al INVÍAS le corresponde elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias y demás obras de infraestructura de su competencia, así como coordinar con el Ministerio la ejecución de los planes y programas.

⁴ Folios 270 a 271 de este cuaderno.

5.2.4. Que de conformidad con el acervo probatorio (fotografías e informe presentado por el INVÍAS) pudo constatar que no solamente el tramo de la vía Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul se encuentra en mal estado, sino también el sector comprendido entre Aguazul hasta Hato Corozal de la denominada Troncal del Llano.

5.2.5. Que las adecuaciones que se han realizado en el sector no son idóneas y el presupuesto asignado para realizar las obras necesarias para dejar dicho tramo en condiciones razonables desde los puntos de vista técnico, de seguridad y afectación del medio ambiente, son insuficientes.

VI.- IMPUGNACIÓN

6.1 EI INVÍAS impugnó la sentencia de primera instancia por los siguientes motivos:

6.1.2. Que el Tribunal Administrativo del Casanare no podía extender los efectos de las órdenes impartidas hasta el Municipio de Hato Corozal, toda vez que en el proceso solo se debatió y probó los daños de la vía Trocal del Llano en el trayecto que comunica a los municipios de Barranca de Upía hasta Aguazul.

6.1.3. Que en el proceso no existen pruebas que acrediten el mal estado de la vía Trocal del Llano en el trayecto entre el Municipio de Aguazul hasta Hato Corozal, por lo tanto, el Tribunal no debió impartir órdenes respecto de este trayecto.

6.1.4. Que respecto del trayecto Aguazul-Hato Corozal se presenta el fenómeno de cosa juzgada porque en el trámite del proceso de la acción popular con número de radicación 85001-3331-002-2006-00365-00 se impartieron órdenes para mejorar el estado de la vía en este tramo de la vía⁵.

6.2 CORPORINOQUÍA impugnó el numeral primero del fallo impugnado que declaró no probada la excepción de falta de legitimación por pasiva respecto de esta entidad.

6.2.1 Que de conformidad con los artículos 8 y 39 del Decreto 2820 de 2010⁶ es el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial la entidad encargada de

⁵ Folios 288 a 292 de este cuaderno.

⁶ **Artículo 8°. Competencia del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.** El Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, otorgará o negará de manera privativa la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades:

1. En el sector hidrocarburos:

a) Las actividades de exploración sísmica que requieran la construcción de vías para el tránsito vehicular y las actividades de exploración sísmica en las áreas marinas del territorio nacional cuando se realicen en profundidades inferiores a 200 metros; (...)

Artículo 39. Control y seguimiento. Los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental o Plan de Manejo Ambiental, serán objeto de control y seguimiento por parte de las autoridades ambientales, con el propósito de:

1. Verificar la eficiencia y eficacia de las medidas de manejo implementadas en relación con el plan de manejo ambiental, el programa de seguimiento y monitoreo, el plan de contingencia, así como el plan de desmantelamiento y abandono y el plan de inversión del 1%, si aplican.

2. Constatar y exigir el cumplimiento de todos los términos, obligaciones y condiciones que se deriven de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

3. Corroborar el comportamiento de los medios bióticos, abióticos y socioeconómicos y de los recursos naturales frente al desarrollo del proyecto.

4. Revisar los impactos acumulativos generados por los proyectos, obras o actividades sujetos a licencia ambiental y localizados en una misma área de acuerdo con los estudios que para el efecto exija de sus titulares e imponer a cada uno de los proyectos las restricciones ambientales que considere pertinentes con el fin de disminuir el impacto ambiental en el área.

5. Verificar el cumplimiento de los permisos, concesiones o autorizaciones ambientales por el uso y/o utilización de los recursos naturales renovables, autorizados en la Licencia Ambiental.

6. Verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental aplicable al proyecto, obra o actividad.

otorgar o negar las licencias ambientales para la ejecución de proyectos en la red vial del orden nacional⁷.

6.2.2. Que la denominada vía Troncal del Llano, es una carretera del orden nacional que comunica a los departamentos de Casanare, Meta y Arauca, de manera que se encuentra a cargo del INVÍAS hacer su respectivo mantenimiento.

6.2.3. Que no hay prueba que demuestre la afectación de los recursos naturales renovables, sino que las mismas hacen alusión al estado en que se encuentra la vía Troncal del Llano y de las acciones realizadas por el INVÍAS en aras de minimizar la problemática.

6.3. EL MINISTERIO DE TRANSPORTE impugnó el numeral primero del fallo de primera instancia que declaró no probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva respecto de esa entidad, toda vez que considera que no es competente para cumplir las órdenes impartidas en dicho fallo, dado que de conformidad con el Decreto 2171 de 1992⁸ no tiene dentro de sus funciones la de construcción o mantenimiento de vías del orden nacional, pues esa función le corresponde al INVÍAS⁹.

VII.- ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA

INVÍAS presentó alegatos de conclusión solicitando revocar el numeral segundo de la parte resolutive del fallo por las mismas razones que esgrimió en el recurso de apelación.

Los demás sujetos involucrados no se pronunciaron.

VIII.- CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO EN SEGUNDA INSTANCIA

La Delegada de la Procuraduría General de la Nación solicitó confirmar la sentencia de primera instancia por los siguientes motivos:

8.1. Que si bien es cierto que las pretensiones de la entidad actora solo comprendían el tramo vial de la Trocal del Llano entre los Municipio de Barranca de Upía hasta Aguazul, también está probado, según consta en los informe técnicos allegado al proceso, que el tramo vial entre los municipios de Aguazul y Hato Corozal también está en mal estado.

8.2. Que la finalidad del proceso popular es proteger los derechos e intereses colectivos y por lo tanto siempre que se encuentre probado la vulneración de estos derechos el Juez popular debe ordenar su protección con independencia de lo solicitado inicialmente en la demanda.

8.3. Que no se configura cosa juzgada respecto al tramo entre Aguazul y Hato Corozal porque las órdenes impartidas en el otro proceso popular no se han

7. Verificar los hechos y las medidas ambientales implementadas para corregir las contingencias ambientales ocurridas.

8. Imponer medidas ambientales adicionales para prevenir, mitigar o corregir impactos ambientales no previstos en los estudios ambientales del proyecto.

En el desarrollo de dicha gestión, la autoridad ambiental podrá realizar entre otras actividades, visitas al lugar donde se desarrolla el proyecto, hacer requerimientos, imponer obligaciones ambientales, corroborar técnicamente o a través de pruebas los resultados de los monitoreos realizados por el beneficiario de la Licencia Ambiental o Plan de Manejo Ambiental.

Parágrafo. La autoridad ambiental que otorgó la Licencia Ambiental o estableció el Plan de Manejo Ambiental respectivo, será la encargada de efectuar el control y seguimiento a los proyectos, obras o actividades autorizadas.

⁷ Folios 293 a 297 de este cuaderno.

⁸ Por el cual se reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte y se suprimen, fusionan y reestructuran entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

⁹ Folios 298 a 308 de este cuaderno.

cumplido. Que las órdenes impartidas en ambos procesos no son excluyentes porque ambas tienen como finalidad proteger los mismos derechos colectivos.

IX. TERCERO INTERESADO.

Mediante auto de 16 de septiembre de 2015 el Despacho sustanciador ordenó la vinculación del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y de la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (ANLA).

9.1. EI MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE alegó la falta de legitimación en la causa por pasiva por los siguientes motivos:

9.1.1 Que a dicha entidad no le corresponde las funciones de otorgamiento y seguimiento de las licencias ambientales con ocasión de proyectos de la red vial nacional.

9.2.3 Que mediante el Decreto Ley 3573 de 2011, se creó la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales – ANLA -, como una Unidad Administrativa Especial con autonomía Administrativa y Financiera, sin personería jurídica, adscrita al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, encargada de que los proyectos, obras o actividades sujetas a licenciamiento, permiso o trámite ambiental cumplan con la normativa ambiental, de tal manera que contribuyan al desarrollo ambiental del país; desconcentrando así funciones del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

9.3.4 Que mientras dicho Ministerio se encarga de fijar las políticas ambientales a nivel nacional, son las Corporaciones Autónomas Regionales y la ANLA las encargadas para la vigilancia y control, cada una en el marco de sus competencias.

9.4.5 Que con fundamento en los Decretos 3570 y 3573 de 2011, no tiene competencia alguna para hacer seguimiento a las licencias ambientales otorgadas en su momento por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a través de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, toda vez que dicha actividad se encuentra al amparo de la ANLA.

9.2. LA AUTORIDAD NACIONAL DE LICENCIAS AMBIENTALES (ANLA) se pronunció sobre la demanda en los siguientes términos:

9.2.1. Que dicha entidad es la encargada de que los proyectos sujetos de licenciamiento cumplan con la normativa ambiental y contribuyan al desarrollo sostenible del país. Sin embargo, la competencia para el licenciamiento se encuentra reglada y en este sentido, específicamente el Decreto 2041 de 2014 en su artículo 8 establece que corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo otorgar o negar de manera privativa las licencias ambientales para proyectos tales como la construcción de carreteras incluyendo puentes y demás infraestructura.

9.2.2. Que el artículo 44 de la Ley 1682 de 2013 establece:

“Artículo 44. Los siguientes Proyectos de Infraestructura de Transporte no requerirán Licencia Ambiental:

- a) Proyectos de mantenimiento;***
- b) Proyectos de rehabilitación;***
- c) Proyectos de mejoramiento.***

Corregido por el art. 5, Decreto Nacional 3049 de 2013. Para el debido cumplimiento de la presente disposición, el Gobierno Nacional, que para estos efectos se entiende conformado por los Ministerios de Transporte y Ambiente, en coordinación con la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, reglamentará en un término máximo de

noventa (90) días calendario, a partir de la fecha de expedición de esta ley, el listado de actividades de mejoramiento en proyectos de infraestructura de transporte.”

9.2.3. Que los impactos referidos por la parte accionante corresponde a la fase de operación del proyecto, la cual no es objeto de seguimiento por parte de esta Autoridad, por no ser de su competencia, puesto que lo que se busca con esta acción no es la construcción de una carretera nueva sino la rehabilitación de una vía existente, proyecto que no requiere de licencia ambiental. Máxime si se tiene en cuenta que la carretera fue construida hace más de 20 años, es decir con anterioridad a la Ley 99 de 1993.

9.2.4. Que dicha entidad desarrolla en el marco de la etapa de construcción, actividades de control y seguimiento ambiental hasta la culminación de las obras licenciadas, razón por la cual, es necesario indicar que la afectaciones a los derechos colectivos referida por la parte accionante, corresponden a la fase de operación del proyecto que no son objeto de seguimiento por parte de esta autoridad.

IX.- CONSIDERACIONES

9.1 Fundamentación de la Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 57 de la Ley 1395 de 2010 y 132 del Código Contencioso Administrativo, el Consejo de Estado es competente para conocer en segunda instancia de los recursos de apelación en contra de las sentencias proferidas por los Tribunales Administrativos en las acciones populares.

9.2 Presentación del caso y problema jurídico.

Con el ejercicio de la presente acción se busca la protección de los derechos e intereses colectivos al ambiente y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; al patrimonio público; a la seguridad pública; al 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, los cuales se estiman vulnerados, según el actor, por el INVÍAS, CORPORINOQUÍA y el MINISTERIO DE TRANSPORTE, como quiera que son presuntamente responsables de omitir el mantenimiento de la vía denominada Troncal del Llano, en el tramo Barranca de Upía hasta el Municipio de Aguazul, pues se encuentra totalmente deteriorada. Lo anterior, a pesar de que el INVÍAS ha realizado taponamientos en dicho sector la vía.

Una vez estudiado el caso, el *a quo* encontró que a pesar de que el MINISTERIO DE TRANSPORTE no tiene dentro de su competencia construir, mantener o rehabilitar vías, sí tiene a su cargo la planeación y dirección de la política en materia de infraestructura de transporte.

Estimó que CORPORINOQUÍA tiene la función de otorgar permisos, autorizaciones y licencias ambientales para el desarrollo de actividades que afecten el medio ambiente, por lo que debe vigilar e intervenir el aludido sector.

Destacó que una vez estudiado el acervo probatorio, concluye que la troncal del Llano en el trayecto Barranca de Upía – Monterey – Aguazul, y desde este último hasta Hato Corozal se encuentra en mal estado y que las adecuaciones que se han realizado no son idóneas para impedir o cesar la vulneración de los derechos colectivos.

Por lo anterior amparó los derechos colectivos invocados por el actor, declaró la

responsabilidad del INVÍAS, el MINISTERIO DE TRANSPORTE y CORPORINOQUÍA, y profirió las órdenes transcritas en líneas anteriores.

Inconformes con la anterior decisión, las entidades demandadas impugnaron el fallo por distintos motivos: El INVÍAS argumentó que no está probado, ni fue solicitado por el accionante, la adecuación de las rutas AGUAZAU – Yopal - Paz de Ariporo – Hato Corozal, razón por la cual la orden debe circunscribirse a las rutas Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul. Por su parte, CORPORINOQUÍA solicitó ser exonerada de cualquier responsabilidad, ya que no le corresponde ejercer vigilancia y control respecto de proyectos en los cuales no ha otorgado licencias ambientales. Finalmente, el Ministerio de Transporte alega nuevamente la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, pues a su juicio el INVÍAS es el competente para realizar las adecuaciones que necesita la vía.

9.3. Problema jurídico.

De acuerdo con los antecedentes expuestos y las consideraciones de los recurrentes los problemas jurídicos que le corresponde estudiar a la Sala son los siguientes: (i) si existen pruebas que acrediten la vulneración de los derechos colectivos amparados por el Tribunal; (ii) si es legítimo y se encuentra justificado que el *a quo* haya ordenado al INVÍAS rehabilitar el sector Aguazul – Yopal – Paz de Ariporo – Hato Corozal, pese a que las pretensiones de la demanda se refieren únicamente al tramo Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul; (iii) si CORPORINOQUÍA es responsable por no haber controlado los factores de deterioro ambiental en el aludido sector y, debe ejercer control y vigilancia sobre la zona y; (iv) si el MINISTERIO DE TRANSPORTE es competente para realizar las adecuaciones en la vía.

9.4. Análisis del caso.

Para resolver los problemas jurídicos planteados, la Sala examinará los siguientes puntos: en primer lugar, hará referencia a unos aspectos generales de la acción popular en el sistema jurídico nacional (1), hará una relación de las pruebas obrantes en el expediente (2), realizará una valoración global de las pruebas a la luz de la pretendida afectación de los derechos colectivos amparados por el fallo apelado (3), valorará las evidencias en relación con la mayor extensión del tramo de vía amparado por el fallo apelado (4), examinará la presunta responsabilidad de CORPORINOQUÍA frente a la vigilancia de las actividades de mantenimiento y rehabilitación de la troncal aludida, (5), evaluará la presunta responsabilidad del MINISTERIO DE TRANSPORTE frente a la realización de obras particulares en la zona donde se origina el sub lite. (6) y, finalmente con base en tales elementos se resolverá el caso concreto (7).

9.4.1 Consideraciones preliminares.

El artículo 2º, inciso segundo, de la Ley 472 de 1998, en desarrollo del artículo 88 de la Constitución Política, dispone que las acciones populares se ejercen para evitar el daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza, la vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, o restituir las cosas a su estado anterior cuando fuere posible; y al tenor del artículo 9º *ibídem*, esas acciones proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos.

Se trata, entonces, según lo dispuesto por esta Ley, de medios procesales de carácter preventivo, reparativo, correctivo o restitutorio, que proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas o de particulares que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos amparados por el

ordenamiento jurídico¹⁰. Su objeto, entonces, según ha sido afirmado por jurisprudencia de esta Corporación, “no es otro que la tutela de aquellos derechos que la Constitución y la Ley han reconocido de manera indivisible y global a la comunidad en cuanto cuerpo social titular de unos intereses merecedores de protección, en tanto que presupuestos o condiciones determinantes para el buen funcionamiento de la sociedad y la realización del orden jurídico, político, económico y social justo que aspira implantar la Norma Fundamental”¹¹.

Según ha señalado la jurisprudencia administrativa de forma reiterada, se tiene que los supuestos sustanciales para que proceda la acción popular son 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 el que proviene de todo riesgo normal de la actividad humana y, c) la relación de causalidad entre la acción u omisión y la señalada afectación de tales derechos e intereses; dichos supuestos deben ser demostrados de manera idónea en el proceso respectivo.

9.4.2. Acervo probatorio.

Para poder resolver cada uno de los problemas jurídicos planteados con antelación es menester hacer una relación de las pruebas que obran en el expediente en aras de determinar la presunta violación de los derechos colectivos invocados y determinar cada una de las entidades responsables por las eventuales vulneraciones a los comentados derechos.

Así las cosas, la Sala encuentra que deben tomarse en consideración las siguientes pruebas:

- A folio 9 obra solicitud de fecha 9 de agosto de 2012 dirigida al Director Territorial del INVÍAS en Casanare mediante la cual la entidad actora requiere la toma de medidas necesarias para la rehabilitación de la Troncal del Llano en el sector comprendido entre **Barranca de Upía - Villanueva – Agua Clara - Monterrey – Puente Cusiana – Aguazul**, debido a que este tramo se encuentra en condiciones deplorables.
- A folio 10 obra Oficio DT-CAS 46239 de 12 de septiembre de 2012 mediante el cual el director territorial de Casanare del INVÍAS responde la petición PJAAA-0814, en la cual se informa a la peticionaria que se han realizado unas labores de mantenimiento para mejorar la transitabilidad.
- A folios 11 y 12 obran mapas aportados por la parte actora por medio de los cuales se señala el sector de la vía en mal estado.
- Entre folio 13 a 32 obran 180 fotografías a color aportadas por la accionante correspondientes a los siguientes tramos en mal estado: R107 ruta 6510 iniciando el puente sobre el **río Upía** (Meta). Inicio PRO+000 final del puente sobre el **río Upía**. Tramo entre el PR0+000 al PR5+000. Peaje de **Villanueva** ubicado en PR15+000. Tramo PR20+000 de la ruta 65-12. Tramo PR20+000 y PR21+000. Tramo PR21+000 y PR25+000; Entre el Tramo PR25+000 y el cruce a **Sabanalarga**. Hueco entre el cruce a **Sabanalarga y el Tramo PR25+000**. Hueco en el cruce a Sabanalarga. Cruce a Sabanalarga y el Puente Guacaba; Afectaciones entre **el Puente Guacaba y el Tramo PR35+000 de la ruta 6511 entre Villanueva y Monterrey**; Afectaciones en la ruta 6511 entre **Villanueva y Monterrey** más exactamente entre el Tramo PR35+000 y **el Caño Grande**.

¹⁰ Vid. artículos 2 y 9 de la Ley 472.

¹¹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia del 15 de mayo de 2014, Rad. No. 25000 23 24 000 2010 00609 01(AP). C.P.: Guillermo Vargas Ayala.

Afectaciones en la ruta 6511 entre **Villanueva y Monterrey** aproximadamente entre el Caño **Grande el puente La Melera**. Puente **La Melera** cerca al PR37+000. Afectaciones en la ruta 6511 cerca al PR37+000 aproximadamente entre el **Caño Igara en Villa Carola** PR47+00 **Villanueva y Monterrey**. Afectaciones en la ruta 6511 entre **Villa Carola** PR47+00 y el sector de **Nova** entre PR47+00 **Villanueva y Monterrey**. **Villanueva y Monterrey** entre el **Caño Ranchería** y PR47+00 delante de **Villa Carola**. Villanueva y Monterrey entre el **Caño Ranchería y río Tua**. Entrada al Municipio de Monterrey; Entre el Municipio de **Monterrey y Caño Grande**. Tramo entre el acceso al Municipio de **Monterrey y Caño Grande**. Cerca al PR5+000 de la ruta 6512 tramo entre **Monterrey y Yopal**. Tramo entre el PR5+000 PR8+000 de la ruta 6512. Tramo entre el PR8+000 de la ruta 6512 INVIAS y el **Caño Garagoa**. Tramo entre el Caño Garagoa y el PR16+000 de la ruta 6512 27 134; Tramo PR16+000 de la ruta 6512. Tramo PR16+000 río Guafal de la ruta 6512. Tramo entre el río Guafal PR19+000 de la ruta 6512; Tramo PR19+000 de la ruta 6512; Tramo PR19+000 de la ruta 6512 y la quebrada Vigía. Tramo entre la quebrada La Orqueta y la quebrada Vigía. La quebrada Vigía. Huecos entre la quebrada Vigía y el río Tacuya. Puente sobre el río Tacuya. Huecos entre el río Tacuya y la quebrada Buenaventura. Caño Buenaventura. Tramo entre la quebrada Buenaventura y el río Chitamena aproximadamente en el PR39+000. Puente sobre el río Chitamena. Tramo PR39+000 de la ruta 6512. Tramo PR45+000 de la ruta 6512. Quebrada Los Yaguaros. Tramo entre la quebrada Los Yaguaros y el PR45+000 de la ruta 6512. Hueco entre la quebrada Los Yaguaros y el PR45+000 de la ruta 6512 entre Monterrey y el cruce del Venado o cruce a Tauramena. Tramo PR45+000 de la ruta 6512 30 160 Hueco entre el PR45+000 de la ruta 6512 y entre **Monterrey y el cruce del Venado o cruce a Tauramena**. Hueco entre la quebrada Los Yaguaros y el PR45+000 de la ruta 6512 entre Monterrey y el cruce del Venado o cruce a Tauramena. Cruce del venado o cruce a Tauramena. Hueco entre la quebrada Los Yaguaros y el PR45+000 de la ruta 6512. Cruce para ir al Municipio de Tauramena. Puente sobre el río Cusiana. Hueco adelante del río Cusiana y cerca al PR49+000. Hueco cerca al PR49+000. Hueco entre el río Cusiana y el PR55+000 ruta 6512 Monterrey Yopal. Tramo PR55+000 ruta 6512 Monterrey –Yopal. Hueco en el tramo PR77+000 antes del cruce a Sogamoso. Tramo PR77+000 antes del cruce a Sogamoso. Tramo PR78+000 entre el cruce a Sogamoso y el cruce al Municipio de Aguazul. Finaliza en el tramo PR78+000 entrada al **Municipio de Aguazul**, monumento al coleo.

Como se observa en la fotografías aportadas por el actor popular no se prueba el mal estado del corredor vial comprendido entre Yopal – Paz de Ariporo- Hato Corozal, solamente se hace alusión a afectaciones en el corredor vial que va desde Barranca de Upía hasta Aguazul. (Mapa fl. 11)

- A folios 89 a 96 obra copia auténtica del contrato de suministro No. 2194 de 2012, suscrito entre el INVÍAS y la firma MEYÁN S.A., con el objeto de suministrar mezcla asfáltica para la vía 6512 por un valor de \$137.917.285.
- A folios 97 a 99 reposa comunicación de aceptación de oferta No. 1712 del 6 de noviembre de 2012 al representante legal del Consorcio Casablanca, cuyo objeto es también suministrar mezcla asfáltica para la vía 6512 para el sector de **Monterrey - Yopal del PRO+000 al PR105+0448**.

- Informe AMV-G1-0263 de 1 de marzo de 2012, rendido por el INVÍAS (fls.153 a 156) respecto del cumplimiento de las medidas cautelares decretadas por el *a quo*, en el cual se indica que en los tramos de la carretera Troncal del Llano denominados **Barranca de Upía - Monterrey ruta 6511 y Monterrey - Aguazul ruta 6512** se han llevado a cabo actividades de parcheo y taponamiento de huecos. Se acompaña álbum fotográfico (fls.155 a 156).
- Informe DG 24728 de 20 de mayo de 2013, rendido por el director general del INVÍAS (fls.194 a 210), en el cual se refirió al mal estado de la vía en el sector Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul. La antigüedad de la vía Troncal del Llano o Marginal de la Selva desde Villavicencio hasta Arauca. Señala que de conformidad con Memorando OAP 29839 de 17 de mayo de 2013 y lo señalado en la cartilla "Red de Carreteras Nacionales" de noviembre de 1994, la vía fue entregada por el Ministerio de Obras Públicas y Transporte al INVÍAS en ese año. Por su parte la subdirección de apoyo técnico indicó que no posee información respecto de la construcción de carreteras construidas antes del 1º de enero de 1994, por lo que sugiere consultar ese asunto al Ministerio de Transporte.

9.4.3. Valoración global del acervo probatorio frente a la supuesta vulneración de los derechos colectivos amparados.

De las pruebas relacionadas anteriormente, observa la Sala que el *a quo* incurrió en un error al declarar la vulneración de los derechos colectivos al ambiente y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución; la seguridad pública; y la seguridad y prevención de desastre previsible técnicamente por los siguientes motivos:

En primer lugar, **no obra prueba que acredite una afectación al medio ambiente**. En efecto, no vislumbra la Sala evidencia alguna al respecto, como por ejemplo un dictamen que dé cuenta de un daño al ecosistema como consecuencia de la falta de mantenimiento del comentado corredor vial. Tampoco hay pruebas sobre cómo se amenaza la utilización racional de los recursos naturales ubicados en los alrededores de la vía, ni una base clara para afirmar que el mal estado del corredor vial atenta contra el desarrollo sostenible de la región.

Siguiendo lo previsto por el párr. 3º del artículo 42 de la ley 99 de 1993, este Juez Constitucional entiende por daño ambiental aquél *“que afecte el normal funcionamiento de los ecosistemas o la renovabilidad de sus recursos y componentes”*. Por esta razón, y consciente de que vivimos en una sociedad que no es ambientalmente inocua sino todo lo contrario, para la Sala la declaración de esta índole debe contar con un soporte objetivo claro. La protección de los recursos naturales es, sin duda, uno de los principales retos de nuestro tiempo. Y justamente por este motivo no se puede banalizar. Si bien existe una responsabilidad constitucional y legal indiscutible en cabeza de los Jueces de la República respecto de su protección, no cabe duda que esta, como cualquier otra competencia en un Estado de Derecho, no puede más que ejercerse de conformidad con las exigencias previstas por la ley.

Vale la pena recordar que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley 472 de 1998¹² las partes se encuentran en la obligación de probar los hechos y las afirmaciones.

¹² *“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.”*

Artículo 30°.- Carga de la Prueba. La carga de la prueba corresponderá al demandante. Sin embargo, si por razones de orden económico o técnico, si dicha carga no pudiere ser cumplida, el juez impartirá las órdenes necesarias para suplir la deficiencia y obtener los elementos probatorios indispensables para proferir un fallo de mérito, solicitando dichos experticios probatorios a la entidad pública cuyo objeto esté referido al tema materia de debate y con cargo a ella.

En el evento de no existir la posibilidad de allegar la prueba respectiva, en virtud de lo establecido en el inciso anterior, el juez podrá ordenar su práctica con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos

Igualmente, el artículo 167 del Código General del Proceso establece que las partes se encuentran en la obligación de probar los hechos y las afirmaciones, de lo contrario no prosperarán sus pretensiones.

El citado artículo consagra:

“Carga de la prueba. Incumbe a las partes probar el supuesto de hecho de las normas que consagran el efecto jurídico que ellas persiguen.

No obstante, según las particularidades del caso, el juez podrá, de oficio o a petición de parte, distribuir, la carga al decretar las pruebas, durante su práctica o en cualquier momento del proceso antes de fallar, exigiendo probar determinado hecho a la parte que se encuentre en una situación más favorable para aportar las evidencias o esclarecer los hechos controvertidos. La parte se considerará en mejor posición para probar en virtud de su cercanía con el material probatorio, por tener en su poder el objeto de prueba, por circunstancias técnicas especiales, por haber intervenido directamente en los hechos que dieron lugar al litigio, o por estado de indefensión o de incapacidad en la cual se encuentre la contraparte, entre otras circunstancias similares.

Cuando el juez adopte esta decisión, que será susceptible de recurso, otorgará a la parte correspondiente el término necesario para aportar o solicitar la respectiva prueba, la cual se someterá a las reglas de contradicción previstas en este código.

Los hechos notorios y las afirmaciones o negaciones indefinidas no requieren prueba.”¹³

En el caso *sub examine*, encuentra la Sala que a la luz de las evidencias obrantes en el proceso no hay fundamento probatorio válido para concluir que existe una afectación al derecho colectivo al ambiente y a la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, tal como lo declaró el Tribunal. Asimismo, tampoco existe prueba que acredite una amenaza o riesgo de producirse un daño irreversible al medio ambiente debido al mal estado en que se encuentra la vía aludida.

En lo que tiene que ver con el derecho colectivo a la seguridad pública tampoco

¹³ En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala en sentencia de 18 de septiembre de 2014. C.P. Guillermo Vargas Ayala. Proceso No. **2011 00032** 01 (AP)

existe medio probatorio alguno que acredite que como consecuencia del mal estado en que se encuentra la vía en cuestión se haya causado algún accidente de tránsito. Por ende, y volviendo de nuevo a las reglas legales aplicables a los juicios de acción popular, no encuentra la Sala basamento objetivo alguno para declarar la afectación a este derecho.

En cuanto al derecho colectivo a la prevención de desastres previsible técnicamente tampoco está acreditado que el actual estado de la vía puede ocasionar un daño grave si no se adoptan medidas urgentes, puesto que no obra informe técnico ni documento alguno que permita validar con objetividad esta inferencia. En consecuencia se puede derivar la misma conclusión que en los casos anteriores.

En este orden de ideas, encuentra la Sala que las pruebas recaudadas en el sumario no ofrecen certeza para poder declarar la vulneración o amenaza de los mentados derechos colectivos. Por esta causa se habrán de revocar las declaraciones de responsabilidad y las medidas de protección adoptadas en este sentido por el juez de primera instancia.

No obstante lo anterior, las pruebas si apuntan a la afectación de los derechos colectivos al patrimonio público y el acceso al servicio público de transporte y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

En cuanto al patrimonio público este comprende *“la totalidad de bienes, derechos y obligaciones correspondientes o propiedad del Estado, que le sirven para el cabal cumplimiento de sus obligaciones de conformidad con lo dispuesto para ello en la legislación positiva. En un sentido amplio de la noción se estima que dentro del patrimonio público también se encuentran los bienes inmateriales y los derechos e intereses no susceptibles de propiedad por parte del Estado como el territorio nacional, el mar territorial, la plataforma continental, el espacio aéreo, etc. (...) La protección del patrimonio público busca que los recursos del Estado sean igualmente administrados de manera eficiente y responsable, conforme lo disponen las normas presupuestales”*.¹⁴

En el presente caso se observa una afectación de dicho interés colectivo, en tanto que la Troncal del Llano es un bien de uso público perteneciente a la Nación, el cual no se encuentra en óptimas condiciones y cuya falta de mantenimiento no puede más que suponer su progresivo empeoramiento, con clarísimas consecuencias fiscales para la hacienda pública nacional. A falta de argumentos válidos por parte del INVIAS sobre las razones para su no mantenimiento oportuno, la Sala encuentra viable su protección.

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 1993¹⁵ así:

¹⁴ Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia de 12 de noviembre de 2009, proceso No. 2005-00213-01(AP). C.P. Marco Antonio Velilla Moreno.

¹⁵ *“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”*

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.***

(...)

Igualmente, las condiciones en que se encuentra el aludido sector de la Troncal del Llano impiden el desarrollo y crecimiento económico del país, vulnerando el artículo 5° de la Ley 1682 de 2013¹⁶ que establece:

*“Artículo 5°. Las acciones de planificación, ejecución, mantenimiento, mejoramiento y rehabilitación de los proyectos y obras de infraestructura del transporte **materializan el interés general previsto en la Constitución Política al fomentar el desarrollo y crecimiento económico del país; su competitividad internacional; la integración del Territorio Nacional,** y el disfrute de los derechos de las personas y constituye un elemento de la soberanía y seguridad del Estado. En razón de ello, el desarrollo de las acciones antes indicadas constituye una función pública que se ejerce a través de las entidades y organismos competentes del orden nacional, departamental, municipal o distrital, directamente o con la participación de los particulares.”*

9.4.4. Valoración de las pruebas y análisis en relación con la mayor extensión del tramo de vía amparado por el fallo apelado.

Frente a la cuestión relativa a si existe prueba alguna que demuestre el mal estado de la ruta Aguazul - Yopal - Paz de Ariporo – Hato Corozal de la Troncal del Llano, la Sala concluye que le asiste razón al recurrente (INVÍAS) en su apelación. Esto, dado que tanto las pretensiones de la acción popular como los hechos debidamente probados en el expediente, dan cuenta que el tramo de la vía que se encuentra en mal estado es Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul y no el corredor vial Aguazul - Yopal – Paz de Ariporo – Hato Corozal.

Revisado en su integridad el expediente, no obra prueba alguna por medio de la cual se acredite que este último sector se encuentra en mal estado, razón por la cual erró el *a quo* al proferir una orden sin sustento probatorio. Más aún cuando todo el debate procesal giró en torno al corredor vial comprendido desde Barranca de Upía pasando por Monterrey hasta la entrada de Aguazul.

Ahora, si bien es cierto que a folios 194 a 210 del expediente obra informe del INVÍAS en el cual se afirma que se encuentra en ejecución el proyecto de **“MANTENIMIENTO Y REHABILITACIÓN DE LA CARRETERA MONTERREY – YOPAL – LA CABUYA, SECTOR AGUAZUL – YOPAL – HATO COROZAL RUTA 65 TRAMOS 6512,6513 Y 6514, DEPARTAMENTO DE CASANARE”**, destaca el Despacho que esta prueba no demuestra que el corredor vial comprendido entre YOPAL - PAZ DE ARIPORO – HATO COROZAL se encuentra actualmente en mal estado, simplemente da cuenta de una obras que se están ejecutando. Con todo,

¹⁶ *“Por la cual se adoptan medidas y disposiciones para los proyectos de infraestructura de transporte y se conceden facultades extraordinarias”.*

no se conocen las dimensiones de los presuntos defectos de la vía, por cuanto no obra prueba alguna que así lo demuestre. Lo anterior, sumado al hecho que en este mismo informe se hace alusión a que el sector que se encuentra en mal estado es el comprendido entre Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul.

Igualmente, la medida cautelar decretada por el *a quo* hace referencia únicamente al sector comprendido entre Barranca de Upía – Monterrey – Aguazul. Asunto respecto del cual según las fotografías aportada por el INVÍAS (fls. 199 a 210) 19.92 km de dicho tramo se encuentra en mal estado todavía.

En este orden de ideas, la Sala destaca que si bien es cierto que en materia de acciones populares la jurisprudencia¹⁷ ha apuntado que los Jueces pueden extender su competencia sin restricción y proferir fallos *extra y ultra petita* en aspectos diferentes a los planteados en el recurso de apelación, con el fin de **proteger derechos de especial protección constitucional**, y por ello en sus decisiones debe primar lo sustancial sobre lo formal en aras de asegurar la preservación y efectividad, de los derechos colectivos; también lo es que, conforme se explicó de manera precedente, para proferir este tipo de fallos el juez popular debe encontrar probado en el proceso que existe una insuficiente o deficiente protección de los derechos colectivos por parte de la autoridad demandada.,

Así las cosas, teniendo en cuenta que no existe prueba alguna que acredite el mal estado del corredor vial comprendido entre Yopal – Paz de Ariporo – Hato Corozal, la Sala modificará los numerales 2 y 2.1 de la parte resolutive del fallo de primera instancia, en el sentido de entender que las órdenes allí impartidas a las entidades demandadas deben cumplirse solamente en el corredor vial que va desde Barranca de Upía hasta Aguazul, tal como se dispondrá en la parte resolutive del presente fallo.

9.4.5. La responsabilidad de CORPORINOQUÍA frente a la vigilancia de las actividades de mantenimiento y rehabilitación de la troncal.

Frente a la cuestión, también planteada en la apelación, de si CORPORINOQUÍA debe afrontar alguna responsabilidad por su papel como autoridad ambiental de la jurisdicción en la que se encuentra la obra que origina la presente acción popular, se tiene que a juicio de esta entidad el problema en concreto no involucra aspectos ambientales, pues así lo demuestran las pruebas obrantes en el proceso. Por esta razón, aduce que no era procedente declararla responsable por no haber adoptado medidas para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental derivados del mal estado de la vía, toda vez que en su criterio nada tiene que ver con las consecuencias nocivas que se derivan para los derechos colectivos del mal estado de la vía.

Igualmente, señala que por tratarse la vía en cuestión una carretera del orden nacional, dicha entidad no otorga licencia ambiental para este tipo de proyectos, sino el Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. En este orden de

¹⁷ Sentencia radicación 2010-00071 01(AP). Sección Primera Consejo de Estado. Consejera Ponente: María Claudia Rojas Lasso. En aquella oportunidad la Sección Primera del Consejo de Estado conoció de una acción popular en la que actor solicitó que se ordenara a INVÍAS, iniciar los trámites necesarios para incluir en la vigencia fiscal del año 2011 las partidas presupuestales para la reparación total de la carretera Circunvalar de San Andrés Isla en ese mismo año. El juez de primera instancia protegió los derechos colectivos a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas, de manera ordenada, y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes de la Isla de San Andrés, al considerar que las labores realizadas por INVÍAS en la carretera Circunvalar de San Andrés Isla no eran suficientes para proteger aquellos derechos colectivos. El Consejo de Estado confirmó la decisión del *a quo*.

ideas, es dicha entidad la encargada de realizar el respectivo control y seguimiento para el cumplimiento de las normas ambientales.

Sobre el primer punto, la Sala observa que le asiste razón a la entidad recurrente, dado que, como se afirmó *ut supra*, del hecho que la vía se encuentre en mal estado no se deriva *per se* un daño ambiental; es decir, si bien es cierto que en el expediente se acredita que existen huecos, levantamiento de polvo y partículas que se desprenden del asfalto, también lo es que no obra prueba alguna que determine que como consecuencia de dichos factores se ha ocasionado un daño al medio ambiente. Así se puede constatar mediante las pruebas relacionadas anteriormente, en la cuales se demuestra una serie de averías y daños que presenta citado sector, pero no un daño al ecosistema.

En este orden de ideas, erró el *a quo* al declarar responsable a CORPORINOQUÍA por no haber adoptado medidas conducentes para prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental.

En cuanto al segundo punto que expone el recurrente (CORPORINOQUÍA), la Sala destaca que si bien es cierto que el control y seguimiento para garantizar la protección al medio ambiente le corresponde a la entidad que otorgó la licencia ambiental, ello no quiere decir que CORPORINOQUÍA no tenga obligación alguna en las obras que se adelantan al interior de su jurisdicción.

Para comprender mejor lo anterior, la Sala se permite exponer los siguientes fundamentos normativos:

Los numerales 2 y 11 del artículo 31 de la Ley 99 de 1993 establece las competencias de las Corporaciones Autónomas Regionales en torno al tema, así:

ARTÍCULO 31. FUNCIONES. *Las Corporaciones Autónomas Regionales ejercerán las siguientes funciones:*

2) Ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el área de su jurisdicción, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazadas por el Ministerio del Medio Ambiente;

11) 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, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley.

El artículo 44 de la Ley 1682 de 2013 establece que los proyectos de mantenimiento, rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura de transporte no requerirán licencia ambiental. Con todo, que esta clase de obras esté exenta del licenciamiento ambiental no implica que no puedan generar impactos ambientales que puedan ser objeto de seguimiento y control por parte de las autoridades ambientales competentes.

Teniendo en cuenta la normativa transcrita, la Sala encuentra que la competencia del Ministerio del Medio Ambiente en torno a este tema se circunscribe a otorgar las licencias ambientales para la construcción de carreteras, incluyendo puentes y demás infraestructura asociada a la misma, la construcción de segundas calzadas y la construcción de túneles con sus accesos.

En el presente caso, no se pretende la construcción de una nueva carretera sino la rehabilitación y mantenimiento de un corredor vial ya existente, motivo por el cual, conforme se enunció anteriormente, no es exigible el trámite y obtención de la licencia ambiental. Por ende, dado que el proyecto de construcción de la obra terminó hace años, la competencia eventual del MINISTERIO y de la ANLA no puede hacerse extensiva hasta alcanzar la controversia que suscitan las obras de rehabilitación y mantenimiento de las calzadas. En consecuencia, nada habría que reprochar por este asunto a tales entidades. Las implicaciones ambientales que eventualmente susciten esta clase de actuaciones estarán comprendidas dentro de la órbita legal de las autoridades ambientales regionales estatuidas por la ley 99 de 1993, esto es, las Corporaciones Autónomas Regionales.

En efecto, dentro de las funciones que la Ley 99 de 1993 le asigna a la Corporaciones Autónomas Regionales, se destaca que el artículo 23¹⁸ determina que dichas Corporaciones están encargadas por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables. Igualmente, el artículo 30 preceptúa que dichas entidades tendrán por objeto la ejecución de las políticas, planes, programas y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales renovables, así como dar cumplida y oportuna aplicación a las disposiciones legales vigentes sobre su disposición, administración, manejo y aprovechamiento, conforme a las regulaciones, pautas y directrices expedidas por el Ministerio del Medio Ambiente.

En este orden de ideas, como es improcedente que la entidad que otorgó la licencia ambiental para la construcción de la carretera Troncal del Llano ejerza control o inspección sobre dicha obra, debido a que la misma ya terminó, CORPORINOQUÍA si tiene el deber general de vigilar que la rehabilitación de la vía, como cualquier otra actividad potencialmente riesgosa para el medio ambiente que se desarrollan al interior de su jurisdicción, no afecte el ecosistema.

Así las cosas, pese a que en el presente caso no se acreditó ninguna vulneración o daño al medio ambiente, CORPORINOQUÍA si tiene dentro del ejercicio general de sus competencias garantizar la protección de los recursos naturales en la zona bajo su responsabilidad, función que se encuentra determinada en la Ley y que dicha entidad debe cumplir no solamente frente al mantenimiento del mencionado corredor vial sino frente a cualquier obra que pueda tener implicaciones medioambientales. Razón por la cual la Sala modificará el numeral 3º de la parte resolutive de la sentencia impugnada y, en su lugar, no dispondrá nada en relación con esta entidad.

9.4.6. La responsabilidad del MINISTERIO DE TRANSPORTE frente a la realización de obras particulares en la zona donde se origina el *sub lite*.

De acuerdo con lo resuelto por el juez de primera instancia, al MINISTERIO DE TRANSPORTE le corresponde realizar con los profesionales de su planta de personal un estudio sobre las situaciones planteadas por la demandante, los costos y beneficios y en general las medidas más eficaces y convenientes para remediar el mal estado de la vía en cuestión. Igualmente, dará el trámite correspondiente ante el CONPES, Consejos de Ministros, Planeación y demás para hacer posible la viabilidad técnica, operativa y presupuestal del estudio

¹⁸ **NATURALEZA JURÍDICA.** *Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente.*

ordenado.

En el escrito del recurso de apelación, el MINISTERIO sostiene que la Ley 4° de 1967 creó el Fondo Vial Nacional, hoy INVÍAS, como un establecimiento público del orden nacional, con personería jurídica, patrimonio autónomo y autonomía administrativa, con el objeto de construir, conservar y mantener las carreteras nacionales. Indica que el Decreto 2171 de 1992 reestructuró dicha entidad con el objeto de ejecutar las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras. Desde esta lógica, asevera que es el INVÍAS el responsable de las adecuaciones que requiere la carretera.

Afirma que en lo que tiene que ver con la orden de agotar el trámite correspondiente ante el CONPES, Consejo de Ministros, Planeación y demás entidades para hacer posible la viabilidad de la rehabilitación del mentado sector, es la Dirección Nacional de Planeación quien tiene dentro de sus funciones la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

La Sala observa que no le asiste razón a la entidad apelante dado que si bien es cierto al MINISTERIO DE TRANSPORTE no le corresponde ejecutar directamente las obras relacionadas con la construcción, mantenimiento o rehabilitación de vías del orden nacional, eso no quiere decir que se puede desentender del tema, dado que la ley le asigna expresamente la obligación de coordinar con el INVÍAS para que ésta pueda ejecutar tales labores.

En efecto, el Decreto 2618 de 2013¹⁹, establece como objeto de INVÍAS, la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el MINISTERIO DE TRANSPORTE.

El Artículo 2° del Decreto mencionado dispone como funciones de INVÍAS, entre otras, las siguientes:

“2.1 Ejecutar la política del Gobierno Nacional en relación con la infraestructura de su competencia, de conformidad con los lineamientos establecidos por el Ministro de Transporte.

2.2 Elaborar conjuntamente con el Ministerio de Transporte los planes, programas y proyectos tendientes a la construcción, reconstrucción, mejoramiento, rehabilitación, conservación, atención de emergencias, y demás obras que requiera la infraestructura de su competencia.

2.3 Coordinar con el Ministerio de Transporte la ejecución de los planes y programas de su competencia”. (Negrillas fuera del texto)

En consecuencia, luego de establecer las normas legales que regulan la materia, corresponde al INVÍAS **ejecutar** las políticas y proyectos relacionados con la infraestructura vial a cargo de la Nación en lo que se refiere a carreteras²⁰, lo que incluye la construcción mantenimiento y rehabilitación de este tipo de vías, pero debe hacerlo en coordinación con el MINISTERIO DE TRANSPORTE.

En este sentido se ha pronunciado la Sala, por ejemplo, en fallo de 16 de marzo de 2012, en la acción popular No. 2010-00071 01(AP), con ponencia de la Magistrada María Claudia Rojas Lasso. En ese caso el actor solicitó que se ordenará al INVÍAS iniciar los trámites necesarios para incluir en la vigencia fiscal del año 2011 las partidas presupuestales para que se reparara totalmente la

¹⁹ Por el cual se modifica la estructura del Instituto Nacional de Vías -INVÍAS- y se determinan las funciones de sus dependencias.

²⁰ Ver sentencia de 18 de julio de 2012. Sección Primera del Consejo de Estado. C.P. María Claudia Rojas Lasso. Proceso No. **2011-00424-01(AP)**

carretera Circunvalar de San Andrés Isla ese mismo año, teniendo en cuenta que esta es una vía del orden nacional. En aquella oportunidad la Sala sostuvo:

“La responsabilidad del INVIAS en la construcción y mantenimiento de la vía Circunvalar de San Andrés.

La Ley 105 del 30 de diciembre de 1993, establece en su artículo 19 que la planeación, construcción, mantenimiento y conservación de la infraestructura de transporte corresponde a la Nación y a las entidades territoriales, respecto a “todos y cada uno de los componentes de su propiedad”.

Según el artículo 12 ídem, la infraestructura de transporte de propiedad de la Nación es aquella que cumple la función básica de integración de las principales zonas de producción y de consumo del país, y de éste con los demás países, y de ella forman parte, entre otros, la red nacional de carreteras, con sus zonas, facilidades y su señalización.

Por su parte el artículo 1º y 2º del Decreto 2056 de 2003, establecen:

“Artículo 1º. Objeto del Instituto Nacional de Vías. El Instituto Nacional de Vías, Invías, tendrá como objeto la ejecución de las políticas, estrategias, planes, programas y proyectos de la infraestructura no concesionada de la Red Vial Nacional de carreteras primaria y terciaria, férrea, fluvial y de la infraestructura marítima, de acuerdo con los lineamientos dados por el Ministerio de Transporte.”

“Artículo 2º. Funciones del Instituto Nacional de Vías. Para el cumplimiento de sus objetivos el Instituto Nacional de Vías desarrollará las siguientes funciones generales:

(...)

2.13 Definir las características técnicas de la demarcación y señalización de la infraestructura de transporte de su competencia, así como las normas que deberán aplicarse para su uso.”

Por otro lado INVIAS en el Oficio No. 22445 de 31 de mayo de 2010, reconoce que la carretera Circunvalar de San Andrés Isla hace parte de la Red Nacional de Carreteras y afirma que siempre ha realizado su mantenimiento y pavimentación.

Como destacó el Tribunal en la Audiencia de Pacto de Cumplimiento, no se observa el fruto de las labores que dice INVIAS haber realizado a través de los contratos y convenios celebrados con particulares y con el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina. Por lo demás de acuerdo con la información obrante en el Acta de la Inspección Judicial, como bien lo puso de presente el Tribunal se constata que las labores de mejoramiento y reconstrucción solo se han realizado en un tramo de la vía Circunvalar, desatendiendo el resto de la vía que de acuerdo con el material fotográfico se encuentra en deplorables condiciones.

Es de resaltarse que aun cuando INVIAS, el representante de la contratista MEYAN S.A., y el representante de la interventora, manifestaron el día de la inspección judicial, que continuarían trabajando en el mejoramiento de vía, no obra en el expediente documentos que comprueben el avance en tales labores.

Así las cosas, se deduce de las normas antes referidas y del material probatorio allegado al expediente, que es responsabilidad de la Nación, por medio de INVIAS, emprender las obras de reparación de las vías nacionales y salvaguardar los derechos colectivos que se ven amenazados con obras inconclusas, pues en el presente caso no se está garantizando la seguridad pública de los transeúntes de las playas y de los habitantes y turistas que se desplazan por la carretera objeto de estudio.” (Negrillas fuera del texto original)

En concordancia con lo anterior, el Decreto 087 de 2011²¹, establece que el MINISTERIO DE TRANSPORTE es el organismo del Gobierno Nacional encargado de formular y adoptar las políticas, planes, programas, proyectos y regulación económica del transporte, el tránsito y la infraestructura, en los modos carretero, marítimo, fluvial, férreo y aéreo del país.

Dicha entidad es la cabeza del Sector Transporte, el cual está constituido por el Ministerio, el Instituto Nacional de Vías (INVIAS), la Agencia Nacional de Infraestructuras (ANI), la Unidad Administrativa Especial de Aeronáutica Civil (AEROCIVIL) y la Superintendencia de Puertos y Transporte (SUPERTRANSPORTE).

En cuanto a sus funciones, el artículo 2²² del citado decreto determina una serie de actividades relacionadas con la adopción de políticas en el sector, entre las

²¹ “Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Transporte, y se determinan las funciones de sus dependencias.”

²² ARTÍCULO 2°. - Funciones. Corresponde al Ministerio de Transporte cumplir, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes: 2.1. Participar en la formulación de la política, planes y programas de desarrollo económico y social del país. 2.2. Formular las políticas del Gobierno Nacional en materia de transporte, tránsito y la infraestructura de los modos de su competencia. 2.3. Establecer la política del Gobierno Nacional para la directa, controlada y libre fijación de tarifas de transporte nacional e internacional en relación con los modos de su competencia, sin perjuicio de lo previsto en acuerdos y tratados de carácter internacional. 2.4. Formular la regulación técnica en materia de tránsito y transporte de los modos carretero, marítimo, fluvial y férreo. 2.5. Formular la regulación económica en materia de tránsito, transporte e infraestructura para todos los modos de transporte. 2.6. Establecer las disposiciones que propendan por la integración y el fortalecimiento de los servicios de transporte. 2.7. Fijar y adoptar la política, planes y programas en materia de seguridad en los diferentes modos de transporte y de construcción y conservación de su infraestructura. 2.8. Establecer las políticas para el desarrollo de la infraestructura mediante sistemas como concesiones u otras modalidades de participación de capital privado o mixto. 2.9. Apoyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario. 2.10. Elaborar el proyecto del plan sectorial de transporte e infraestructura, en coordinación con el Departamento Nacional de Planeación y las entidades del sector y evaluar sus resultados. 2.11 . Elaborar los planes modales de transporte y su infraestructura con el apoyo de las entidades ejecutoras, las entidades territoriales y la Dirección General Marítima, Dimar. **2.12. Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia.** 2.13. Diseñar, coordinar y participar en programas de investigación y desarrollo científico, tecnológico y administrativo en las áreas de su competencia. 2.14. Impulsar en coordinación con los Ministerios competentes las negociaciones internacionales relacionadas con las materias de su competencia. 2.15. Orientar y coordinar conforme a lo establecido en el presente decreto y en las disposiciones vigentes, a las entidades adscritas y ejercer el control de tutela sobre las mismas. 2.16. Coordinar el Consejo Consultivo de Transporte y el Comité de Coordinación Permanente entre el Ministerio de Transporte y la Dirección General Marítima, Dimar. 2.17. Participar en los asuntos de su competencia, en las acciones orientadas por el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. 2.18. Las demás que le sean asignadas. Parágrafo 1°. Exceptuase de la Infraestructura de Transporte, los faros, boyas y otros elementos de señalización para el transporte marítimo. sobre los cuales tiene competencia la Dirección General Marítima. Dimar. Parágrafo 2°. El Instituto Nacional de Concesiones, INCO, y el Instituto Nacional de Vías en relación con lo de su competencia, para el desarrollo de las actividades del modo de Transporte marítimo, serán asesorados por la Dirección General Marítima, Dimar, en el área de su competencia.

cuales se destaca la 2.12., consistente en Coordinar, promover, vigilar y evaluar las políticas del Gobierno Nacional en materia de tránsito, transporte e infraestructura de los modos de su competencia. Igualmente, le corresponde, como cabeza del sector, “[a]poyar y prestar colaboración técnica a los organismos estatales en los planes y programas que requieran asistencia técnica en el área de la construcción de obras y de infraestructura física, con el fin de contribuir a la creación y mantenimiento de condiciones que propicien el bienestar y desarrollo comunitario” (art. 2.9 ibídem).

En este orden de ideas, la ejecución de obras de rehabilitación y mantenimiento de una vía nacional no son ajenas al MINISTERIO, pues se encuentra en la obligación de coordinar con el INVÍAS la ejecución de dichas obras.

En consecuencia, la Sala modificará el numeral 2º de la parte resolutive de la sentencia apelada y, en su lugar, ordenará que el INVÍAS en coordinación con el Ministerio de Transporte ejecute las obras tendientes a la rehabilitación de la Troncal del Llano en el sector comprendido entre Barranca de Upía hasta Aguazul.

9.4.7 Resolución del asunto.

Teniendo en cuenta que no hay prueba con la cual se acredite que se ha producido un daño ambiental o una afectación grave del ecosistema, que el caso *sub examine* se circunscribe a la afectación del derecho colectivo al patrimonio público y el acceso al servicio público de transporte de forma eficiente, que las pruebas arrojadas al expediente solo acreditan el mal estado de la vía Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul y no entre Aguazul y Hato Corozal, que CORPORINOQUÍA tiene la función general de vigilar toda actividad que pueda afectar el ecosistema dentro de su jurisdicción y que el INVÍAS debe coordinar con el MINISTERIO DE TRANSPORTE para rehabilitar el sector Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul, la Sala modificará los numerales 2º y 3º de la parte resolutive de la sentencia de catorce (14) de agosto de dos mil trece (2013) proferida por el Tribunal Administrativo de Casanare y, en su lugar, apartará únicamente los derechos colectivos al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna y al patrimonio público y ordenará al INVÍAS que en coordinación con el MINISTERIO DE TRANSPORTE adopte las medidas tendientes para rehabilitar y conservar el aludido sector de la carretera del Llano.

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,

F A L L A

PRIMERO: MODIFICAR los numerales 2º y 3º de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia y, en su lugar, se dispone:

PRIMERO: DECLARAR la vulneración de los derechos colectivos al patrimonio público y al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna.

SEGUNDO: ORDENAR al INVÍAS que en coordinación con el MINISTERIO DE TRANSPORTE, efectúe las acciones administrativas y presupuestales necesarias para contratar y ejecutar las obras públicas tendientes a la CONSERVACIÓN, MANTENIMIENTO y/o RECONSTRUCCIÓN de la Troncal del Llano en el sector Barranca de Upía – Monterrey - Aguazul la cual deberá estar terminada a más tardar en el término de la próxima vigencia fiscal del 2017, conforme lo motivado.

SEGUNDO: CONFIRMAR en lo demás la sentencia apelada.

TERCERO: Sin costas en segunda instancia.

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

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE, COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO

GUILLERMO VARGAS AYALA