

Sentencia T-341/16

ACCION DE TUTELA PARA LA PROTECCION DE DERECHOS COLECTIVOS CUANDO EXISTE VULNERACION DE DERECHOS FUNDAMENTALES-Requisitos de procedencia excepcional

Cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho que, en principio, puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela. La jurisprudencia de la Corte ha fijado los criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela en tales eventos, así: (i) que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo; (ii) el demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo; (iii) la vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada; (iv) la orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”; (v) adicionalmente, es necesario la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto.

DERECHOS FUNDAMENTALES Y DERECHOS COLECTIVOS-Diferencias

Ha precisado la jurisprudencia constitucional, la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. La Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la

cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno” y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”. De otra parte, la Corporación afirmó que: “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular”.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA-Naturaleza y alcance

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Elementos de asequibilidad y habitabilidad

DERECHO FUNDAMENTAL A LA VIVIENDA DIGNA O ADECUADA-Obligación estatal de adoptar medidas ante un riesgo

La jurisprudencia de esta Corte ha establecido que el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas.

DERECHO AL AMBIENTE SANO-Alcance

La conservación del medio ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del cual son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la

obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales (art. 95.8 CP) y el ejercicio de acciones públicas (Art. 88 CP) y otras garantías individuales, entre otros.

PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE-Deber de los particulares de protección del ambiente, aun ante la limitación de su actividad económica/PROTECCION DEL MEDIO AMBIENTE-Obligación en cabeza del Estado y de los asociados

Es una obligación para todos los particulares, en especial para los que realizan actividades que de una u otra forma puedan causar impactos ambientales, dar cumplimiento al deber de protección y conservación del ecosistema, tomando las medidas de precaución necesarias para evitar la ocurrencia de un perjuicio o no al ambiente o para disminuir o mitigar las consecuencias generadas.

DERECHO A LA VIVIENDA DIGNA Y AMBIENTE SANO-Caso en que se solicita suspensión de obras de exploración y explotación minera por afectación de consumo de agua que proviene de manantial y nacimientos de agua ubicados en zona de impacto ambiental del proyecto minero

Expediente T-5.388.920

Demandante: Cenaida Ramos Estupiñán

Demandados:

Minas Paz del Río/Votorantim, Corpoboyacá, Agencia Nacional de Minería, Ministerio de Ambiente y Desarrollo, Ministerio de Minas y Energía, Servicio Geológico Colombiano, Alcaldía Municipal de Tasco, Personería Municipal de Tasco y Defensoría del Pueblo Regional Boyacá

Magistrado Ponente:

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Bogotá DC, veintinueve (29) de junio de dos mil dieciséis (2016)

La Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, integrada por los Magistrados Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Gloria Stella Ortiz Delgado y Jorge Iván Palacio Palacio, en ejercicio de sus competencias constitucionales y legales, ha pronunciado la siguiente

SENTENCIA

Dentro del proceso de revisión del fallo proferido por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), en única instancia.

I.- ANTECEDENTES

1. La solicitud

Cenaida Ramos Estupiñán promovió acción de tutela, como mecanismo transitorio, contra Minas Paz del Río / Votorantim, alegando la afectación de sus derechos fundamentales a la vida, a la salud, en conexidad con el derecho al agua, presuntamente vulnerados por la accionada al pretender adelantar una explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá).

2. Reseña fáctica de la demanda

La accionante Cenaida Ramos Estupiñán fundamenta la presente acción de tutela en los siguientes hechos:

Refiere que reside en la vereda El Pedregal del municipio de Tasco, en la finca El Cucharito, donde existe hace mucho tiempo un nacimiento o manantial de agua del que se abastecen su familia y otras familias del sector. Que la empresa accionada pretende adelantar explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, lo cual implica actividades tales como perforaciones y voladuras que generan impacto ambiental.

Explica que informes científicos han determinado que este tipo de explotación, a cielo abierto, genera las siguientes consecuencias:

a) Modifica la superficie terrestre del área de explotación: devasta la estructura del suelo produciendo cambios severos en la morfología del terreno.

- b) Eliminación del suelo y resecamiento en la zona circundante.
- c) Disminuye el rendimiento agropecuario y ganadero.
- d) El impacto sobre la flora es de gran magnitud, implica la eliminación de la vegetación y los bosques en el área de operaciones.
- e) Provoca presión sobre los bosques existentes en áreas vecinas que llegan a destruirse por los impactos de la explotación.
- f) El entorno queda afectado porque se transforma radicalmente, pierde su atracción paisajística, sumada la contaminación sonora por el ruido producido por las distintas operaciones: trituración y molienda, generación de energía, transporte carga y descarga de materiales.

Agrega que los residuos sólidos provenientes de la explotación elevan la capa de sedimento de los ríos, diques y lagunas. Así mismo, el inadecuado manejo de los insumos utilizados contamina las aguas superficiales y subterráneas las cuales son fuente de abastecimiento para la comunidad, tal como sucedió, entre los años 1980 y 1990, cuando, en razón a la explotación a cielo abierto realizada por la empresa accionada, se secaron más de treinta nacimientos de agua.

Manifiesta que estos aspectos no han sido tenidos en cuenta por las autoridades ambientales, al momento de tramitar los procesos de concesión de licencias ambientales.

3. Pretensiones

La demandante solicita sean amparados los derechos fundamentales a la vida y a la salud, en conexidad con el derecho al agua, de su familia y de la comunidad y, como consecuencia de ello, se ordene a la empresa accionada suspender cualquier actividad de explotación minera, incluyendo la iniciación de procesos de adecuación de terrenos, en el área de los acuíferos ubicados en la vereda El Pedregal, del municipio de Tasco (Boyacá).

Así mismo solicita la vinculación de Corpoboyacá, para que rinda concepto técnico respecto de la ubicación de los acuíferos naturales objeto de la presente acción.

4. Documentos relevantes cuyas copias obran en el expediente (Cuaderno 1)

§ Registro fotográfico del acuífero que requiere protección (folio 9).

5. Respuestas de las entidades demandadas y vinculadas

5.1. Alcaldía Municipal de Tasco[1]

El alcalde municipal de Tasco dio respuesta a los requerimientos expuestos en la tutela, oponiéndose a las pretensiones de la actora, manifestando que el municipio no ha vulnerado sus derechos fundamentales.

Informó que la administración municipal ha mediado para solucionar la problemática entre la comunidad y la empresa accionada, organizando varias reuniones y consejos de seguridad, “proponiendo por [sic] la búsqueda de arreglos amigables en pro del bienestar de la comunidad”[2]. Al respecto aportó, para que obren como prueba en el expediente, copias de las actas de las reuniones celebradas y registro fotográfico de las mismas.

De otra parte, confirmó que la comunidad del municipio de Tasco no ha permitido la reapertura de la actividad minera en la zona, por parte de Minas Paz del Río/Votorantim.

5.2. Personería Municipal de Tasco[3]

El personero municipal de Tasco, como agente del ministerio público, dio respuesta a los requerimientos expuestos en la tutela, manifestando que se atiene a la decisión del despacho frente a la protección de los derechos fundamentales presuntamente vulnerados.

De una parte, confirma la realización y participación en las reuniones, en búsqueda de consenso y conciliación, con resultados infructuosos, ante la persistencia de la empresa accionada de pretender desarrollar su proyecto, amparándose en la presunción de legalidad de los correspondientes títulos mineros otorgados y planes de manejo ambiental presentados ante las autoridades ambientales correspondientes.

De otra parte, solicitó “se libre una decisión de fondo con el objeto de que los ciudadanos que a la fecha se encuentran apostados en la vía realizando su manifestación pacífica,

puedan volver a sus hogares y continuar con el desarrollo normal de su vida cotidiana”.

Por último, manifestó que hasta ese día (agosto 25 de 2015) la comunidad ha impedido el desarrollo de cualquier actividad minera en el municipio de Tasco.

5.3. Empresa Minas Paz del Río / Votorantim[4]

La empresa Minas Paz del Río/Votorantim, por intermedio de apoderado judicial, dio respuesta a los requerimientos expuestos en la tutela, oponiéndose a las pretensiones de la actora, afirmando que su actividad minera cuenta con el respaldo legal, amparada por las autorizaciones (licencia y contrato minero) expedidas por la ANM y Corpoboyacá, lo cual le permite continuar la explotación del yacimiento mineral de hierro ubicado en la zona y en predios que son de la compañía.

Indicó que el presunto afectado debe probar el daño, la fuente del mismo y el nexo causal entre ellos. Lo anterior es objeto de un debate probatorio mucho más amplio que debe desarrollarse a través de una acción popular, por lo que la acción de tutela presentada se torna improcedente, por su carácter subsidiario y residual.

Informó de la existencia de espacios de participación comunitaria, sin poder llegar a acuerdos que permitan la reapertura de la actividad minera en la zona, haciendo énfasis en la realización de bloqueos por parte de la comunidad, durante los últimos dos (2) años.

Por último, señala la existencia de otras acciones de tutela interpuestas por otros miembros de la comunidad, con argumentos similares, en las que se declaró la improcedencia de la acción de tutela para tratar estos temas de derechos colectivos. Para que obre como prueba en el expediente, aporta copia del fallo proferido el 3 de julio de 2015 por el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río[5].

5.4. Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá[6]

La secretaria general y jurídica de Corpoboyacá dio respuesta a los requerimientos formulados en la tutela, oponiéndose a las pretensiones de la actora, manifestando que Corpoboyacá no ha vulnerado sus derechos fundamentales. Al respecto informó que:

· Mediante Resolución No. 0901 del 20 de junio de 2006, Corpoboyacá estableció un Plan de Manejo Ambiental para la explotación de un yacimiento de hierro, por parte de la empresa accionada, desarrollada en el sector El Banco, vereda El Pedregal, en jurisdicción del municipio de Tasco, proyecto amparado por el Contrato de Concesión Minero 006-85M.

· Respecto de la afectación de los acuíferos ubicados en la zona, concluye que “ante esta entidad no se ha allegado ningún tipo de solicitud u oficio por medio del cual se requiera la concesión de aguas por parte de la señora CENaida RAMOS ESTUPIÑÁN, razón por la cual se desvirtúa la vulneración del derecho fundamental al agua”. Esto, en razón a que la concesión de aguas superficiales consiste en obtener el derecho a su aprovechamiento.

· Durante la evaluación del Plan de Manejo Ambiental (PMA) aprobado a la empresa accionada no se detectó la existencia de nacimientos o manantiales, de los cuales se surtiera la comunidad en su momento (2006); por ende, aquel fue aprobado. De otra parte, la corporación, dentro de su facultad de control y seguimiento, exigió que el PMA fuera ajustado. Sin embargo, la empresa no ha podido ejecutar las acciones requeridas, debido a la oposición de la comunidad para el ingreso a la zona.

· En efecto, la entidad ha realizado control y seguimiento del PMA mencionado, encontrando que no ha habido cumplimiento por parte de la empresa, quien solicitó la suspensión de términos por los bloqueos efectuados por la comunidad, que impiden el ingreso a la zona. Vistas así las cosas, la entidad consideró necesario “antes de tomar cualquier decisión, requerir a la Oficina Asesora de Prevención y Atención del Riesgo del Departamento (...) en el sentido de practicar una visita urgente al lugar de los hechos y así determinar los riesgos que presenta dicha zona por falta de mantenimiento exigido por CORPOBOYACÁ ya que dicha área se puede convertir en inestable y presentar riesgos para los habitantes del sector, hasta tanto se obtenga el pronunciamiento de la entidad referida, la Corporación no definirá si suspende o no los términos de ejecución de las obras exigidas a Minas Paz del Río”.

Por último, señaló que “no es posible suspender cualquier tipo de actividad de explotación minera porque a la fecha no se ha podido explotar” y no se evidencian factores que lleven a

esa decisión.

Como soporte de lo afirmado, aportó copias de la Resolución No.0901 de 2006, en la que se estableció y aprobó el PMA; del radicado de 17 de julio de 2015, enviado a la Oficina Asesora de Prevención y Atención del Riesgo del Departamento; y del radicado del 10 de julio de 2015, proveniente de la empresa Minas Paz del Río.

5.5. Servicio Geológico Colombiano (reemplazó a Ingeominas)[7]

El jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Servicio Geológico Colombiano, instituto científico y técnico adscrito al Ministerio de Minas y Energía, informó que las minas y la actividad de explotación minera, así como, su control y seguimiento, escapan de su competencia.

Consecuentemente, solicitó la exclusión de la entidad por falta de legitimación en la causa por pasiva, toda vez que la controversia gira en torno a la explotación minera, sin que dicha autoridad geológica haya participado en modo alguno en las actividades exploratorias o de licenciamiento del caso.

5.6. Agencia Nacional Minera – ANM[8]

A través de apoderada, la ANM explicó que, en calidad de autoridad minera, sus funciones son la promoción de la exploración y explotación de los recursos mineros de la Nación y su administración. Por lo tanto, sus decisiones y pronunciamientos obedecen a imperativos legales que deben ser acatados en toda su extensión.

De esta manera, según la Ley 685 de 2001, el derecho a explorar y explotar se obtiene a través del contrato de concesión debidamente inscrito en el Registro Minero Nacional. Al respectó, indicó que, una vez consultada la base de datos, la empresa accionada Minas Paz del Río/Votorantim cuenta con tres (3) títulos mineros ubicados en el municipio de Tasco (Boyacá).

Ahora bien, resaltó que la ANM es la administradora de los recursos naturales no renovables en el país y que al particular interesado en adelantar su exploración y explotación, le corresponde demostrar el cumplimiento de los requisitos económicos, jurídicos, ambientales, técnicos y de seguridad industrial ante la autoridad competente: el Ministerio del Medio Ambiente.

Además, concluye que debe declararse la improcedencia de la acción de tutela, debido a que (i) la ANM no ha vulnerado derechos fundamentales de la accionante, dado que se “pretende adelantar una explotación”, por lo que no hay daño alguno causado y (ii) se cuenta con otro mecanismo de defensa como quiera que se trata de la protección de derechos e intereses colectivos y difusos (medio ambiente de la comunidad).

1. Actuaciones preliminares de instancia

1.1. Mediante auto del 14 de agosto de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), considerando la necesidad de vincular a algunas entidades del orden nacional, rechazó, de plano, la acción de tutela por carecer de competencia y ordenó el envío del expediente al Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río.

El 18 de agosto de 2015, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río resolvió no avocar conocimiento y dispuso devolver el expediente al juzgado remitente para que asumiera su conocimiento y trámite.

1.2. Mediante auto del 20 de agosto de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), admitió la acción de tutela y corrió traslado a las partes para que se pronunciaran acerca de los supuestos de hecho que motivaron la solicitud de amparo.

Como quiera que los efectos de la violación se surten a nivel municipal, decidió vincular a la Alcaldía Municipal y a la Personería Municipal de Tasco. Así mismo, vinculó a algunas entidades del orden nacional: a la Agencia Nacional Minera, a Ingeominas, a la Autoridad Nacional de Licencias ambientales y a Corpoboyacá.

1.3. El 2 de septiembre de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) profirió fallo, negando por improcedente la acción de tutela incoada, al no existir acción popular en curso y por considerar que, para la protección de derechos colectivos, la acción de tutela debe conservar su naturaleza de mecanismo transitorio, a la que debe acudir únicamente cuando esté demostrado que a través del ejercicio de la acción popular “no sea posible el restablecimiento del derecho fundamental lesionado o en amenaza de serlo por la afectación de un derecho colectivo”[9].

La accionante, estando en desacuerdo con la decisión del a quo, de manera oportuna,

presentó escrito de impugnación[10], manifestando que su declaración respecto de la alta degradación de las condiciones ambientales en la zona, causadas por la actividad minera de la accionada debe ser tenida en cuenta como plena prueba.

1.4. Al recibir la impugnación interpuesta contra el fallo desestimatorio, el Juzgado Promiscuo del Circuito de Paz de Río advirtió que se incurrió en una causal de nulidad que afectaba estructuralmente el derecho fundamental de contradicción y defensa, toda vez que el a quo no tuvo en cuenta las alegaciones defensivas de la accionada y de algunas entidades vinculadas, afirmando que aquellas asumieron una conducta silente. Circunstancia que no se compadecía de la realidad procesal, puesto que estas personas sí se pronunciaron en el término concedido, solo que su notificación fue tardía, al haber utilizado el correo físico ordinario como medio de notificación.

En consecuencia, a través de auto proferido el 7 de octubre de 2015, el ad quem declaró la nulidad de lo actuado, “a partir del fallo inclusive” y ordenó la devolución del expediente para que el despacho de origen procediera a estudiar los argumentos de los vinculados y de la accionada, que se hayan pronunciado dentro de los términos concedidos.

1.5. Una vez cumplido lo ordenado por el superior jerárquico y como quiera que el a quo agotó los medios necesarios para lograr verificar la fecha de notificación de la accionada y de las entidades vinculadas, profirió nuevo fallo teniendo en cuenta todas las contestaciones aportadas oportunamente.

2. Decisión de única instancia

Mediante sentencia del 28 de octubre de 2015, el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá) decidió declarar improcedente la acción de tutela, al considerar que el demandante cuenta con otro mecanismo de defensa judicial, a través de la acción popular (Ley 472 de 1998).

En efecto, señaló que se está ante la solicitud de protección de derechos fundamentales de una comunidad (ante el riesgo de nacimientos de agua del que se abastecen más de once familias). Al respecto, afirmó que en su despacho se han presentado sendas acciones de tutela en el mismo sentido, de lo que se puede colegir que el fallo de tutela no estaría encaminado a la protección de derechos fundamentales propios de la accionante, sino que

se estarían protegiendo los derechos de toda una colectividad; esto es, el asunto resulta ser un problema de orden colectivo, de interés de toda una comunidad: la contaminación de aguas superficiales y subterráneas (salubridad pública).

Adicionalmente, el operador jurídico indicó que “si bien la acción de tutela es el mecanismo idóneo para lograr la salvaguarda constitucional de los derechos fundamentales, es un mecanismo subsidiario y residual, esto es que procede en tanto el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial para lograr que sus derechos sean protegidos”. Así mismo, explicó que, en principio, frente a debates relacionados con derechos colectivos no es procedente la acción de tutela, a menos que derechos fundamentales del demandante estén siendo vulnerados o amenazados por la afectación del derecho colectivo, en concordancia con la jurisprudencia unificada de la Corte Constitucional.

Por lo expuesto, estimó que la actora ha debido emplear la acción popular, regulada por la Ley 472 de 1998, para la protección de los derechos, lo cual torna improcedente la acción de tutela incoada, la cual pese a manifestar que se presentaba como mecanismo transitorio, “del acervo probatorio se desprende que no hay ninguna acción popular en curso”.

En consecuencia, resolvió declarar la improcedencia de la acción de tutela impetrada por Cénida Ramos Estupiñán en contra de la Minas Paz de Río/Votorantim y la demás entidades vinculadas.

El fallo no fue impugnado.

III.- ACTUACIONES SURTIDAS EN SEDE DE REVISIÓN

1. Pruebas solicitadas por la Corte Constitucional

1.1. En el proceso de revisión del expediente, esta Sala de Revisión concluyó que era necesario recaudar algunas pruebas, con el fin de esclarecer los supuestos de hecho que originaron la acción de tutela de la referencia y allegar al proceso elementos de juicio relevantes para adoptar la decisión que corresponde.

En consecuencia, mediante auto del 5 de mayo de 2016, se ordenó vincular al trámite de la presente acción de tutela al Ministerio de Minas, al Ministerio del Medio Ambiente y a la Defensoría del Pueblo de Tasco, para que se pronunciaran respecto de los hechos y las

pretensiones que en ella se plantean y que sean de su competencia, y solicitó las siguientes pruebas:

SEGUNDO.- Por Secretaría General, OFÍCIESE al Tribunal Administrativo de Boyacá, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, se sirva informar a este despacho si ha sido admitida acción popular promovida por la comunidad de Tasco contra la empresa Minas Paz del Río / Votorantim. En caso afirmativo, informar todo lo relacionado con el trámite que se haya adelantado, allegando los documentos que soporten sus afirmaciones.

TERCERO.- Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Alcaldía Municipal de Tasco, Defensoría del Pueblo de Tasco y a la Personería Municipal de Tasco, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, dentro del ámbito de sus competencias, se sirvan informar a este despacho lo siguiente:

- ¿Cuál es el estado actual de las conversaciones, acuerdos y/o negociaciones entre la comunidad y la empresa Minas Paz del Río / Votorantim?
- ¿Cuál es la afectación directa de los derechos fundamentales de la peticionaria Cenaida Ramos Estupiñán, presuntamente vulnerados por la empresa Minas Paz del Río / Votorantim, en el marco de la ejecución de proyectos de explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá)?

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

CUARTO.- Por Secretaría General, OFÍCIESE a la accionante Cenaida Ramos Estupiñán, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, se sirva informar a este Despacho sobre la afectación directa de sus derechos fundamentales, presuntamente vulnerados por la empresa Minas Paz del Río / Votorantim, en el marco de la ejecución de proyectos de explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá).

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

QUINTO.- Por Secretaría General, OFÍCIESE a la Agencia Nacional de Minería, al ministerio del Medio Ambiente y a Corpoboyacá, para que, en el término de tres (3) días hábiles contados a partir de la notificación del presente auto, dentro del ámbito de sus competencias, se sirvan informar a este despacho el estado actual de las actividades de la ejecución de proyectos de explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá), desarrolladas por la empresa Minas Paz del Río / Votorantim.

Para efectos de dar respuesta al anterior requerimiento, allegar los documentos que soporten sus afirmaciones.

1.2. El 7 de junio de 2016, la Secretaría General de esta Corporación informó al despacho del magistrado ponente que se recibieron las siguientes comunicaciones:

- Oficio 2016031880 del 12 de mayo de 2016, firmado por el apoderado especial del Ministerio de Minas y Energía (obra a folios 25 al 53 del cuaderno principal), en el que aclaró que se trata de una entidad rectora de políticas ambientales, no autoridad ambiental, de manera tal que dicho ministerio no ha intervenido en la presunta vulneración de los derechos fundamentales de la demandante, por lo que se ha configurado falta de legitimación en la causa por pasiva.

De otra parte, consideró que la accionante actúa motivada por apreciaciones subjetivas y opiniones personales respecto de los efectos e impactos ambientales de la actividad de la minería a cielo abierto, sin establecer una relación directa entre tales situaciones y la actividad minera de la empresa Minas Paz del Río / Votorantim. En consecuencia, la presente acción de tutela se torna improcedente por falta de inmediatez y por el carácter subsidiario de este mecanismo.

- Oficio OAJ-8140-E2-2016-011337 del 17 de mayo de 2016, firmado por el apoderado judicial de la Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (obra a folios 54 al 68 del cuaderno principal), en el que se opuso a la prosperidad de las pretensiones de la demandante, no sin antes aclarar que a dicho ministerio lo que le corresponde es “fijar las políticas y derroteros nacionales para identificar los eventos generadores del riesgo ecológico de cada región o corporación”, razón por la cual solicita que se le desvincule de esta acción de tutela.

Explica que dicha entidad tiene competencia para emitir las políticas y regulaciones ambientales relacionadas con la protección del medio ambiente, mientras que a las Corporaciones Autónomas Regionales se les asignó la competencia de “ejecutar las políticas, planes y proyectos sobre medio ambiente y recursos naturales”. Consecuentemente, indicó que Corpoboyacá es la entidad legalmente competente para suministrar información del estado actual de la ejecución del proyecto de explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá).

De otra parte, expuso que el asunto bajo estudio no cumple con los presupuestos de inmediatez y subsidiariedad que le son propios al mecanismo de tutela. Se aporta en medio digital los mapas del área de referencia (escala 1:100.000), elaborados por el Instituto Humboldt.

- Oficio SEC/0189 LJCC del 12 de mayo de 2016, firmado por la secretaria del Tribunal Administrativo de Boyacá (obra a folios 69 a 94 del cuaderno principal), en el que señaló que fue radicada (el 16 de octubre de 2015) acción popular 2015-0730-00, promovida por la Personería Municipal de Tasco contra Minas Paz del Río SA, la Agencia Nacional de Minería, Corpoboyacá y el municipio de Tasco.

Allegó copia de las actuaciones surtidas en la referida acción popular, incluyendo el auto admisorio del 19 de febrero de 2016 y el inicio del trámite del incidente de medida cautelar (decretado el 19 de febrero de 2016, auto notificado el 22 de febrero de 2016), consistente en: “medida cautelar (...) de suspensión de la licencia ambiental y del plan de manejo ambiental, otorgados por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá -Corpoboyacá- a nombre de Minas Paz del Río SA, así como la suspensión inmediata de actividades por parte de esta última, en la ejecución del proyecto minero objeto del presente medio de control”[11]. En consecuencia, corrió traslado a los demandados para que se pronuncien al respecto.

- Oficio del 18 de mayo de 2016, firmado por el alcalde municipal de Tasco (Boyacá), remitido vía fax y en original, (obra a folios 95 al 151 del cuaderno principal), en el que informó lo siguiente:

(i) Respecto del estado actual de los acuerdos o negociaciones entre la comunidad y la

empresa accionada: La explotación minera desarrollada por la empresa Minas Paz del Río ha generado una problemática social por las afectaciones al medio ambiente y a las condiciones de vida de los habitantes del municipio; los trabajos de extracción habían estado suspendidos por largo tiempo y cuando la empresa pretendió continuar, la comunidad inició un bloqueo desde junio de 2015, lo cual ha impedido que se reanuden los trabajos en la zona y el ingreso de cualquier tipo de maquinaria; la administración municipal ha propiciado espacios de dialogo (última reunión celebrada el 18 de febrero de 2016).

(i) Respecto de la afectación directa de los derechos fundamentales de la accionante y su familia: A fin de determinar la vulneración alegada, comisionó al Inspector de Policía del municipio de Tasco, quien visitó el inmueble habitado por la actora el 16 de mayo de 2016 y determinó que el predio y la vivienda se ven afectados por daños estructurales y que, así mismo, ha disminuido considerablemente el nivel de agua de los nacederos de agua que allí existen.

Como soporte de lo expuesto, adjuntó escritos de convocatoria a la reunión pública (12 folios), relatoría de la reunión celebrada el 18 de febrero de 2016 (10 folios) y acta de visita administrativa (3 folios y 1 CD con registro fotográficos).

- Oficio firmado por la personera municipal de Tasco (Boyacá), recibido el 1º de junio de 2016, (obra a folios 152 al 166 del cuaderno principal), en el que dio respuesta a lo requerido por esta Corporación, manifestando que (i) asistió a una reunión celebrada el 18 de febrero de 2016 en la que se socializó el estado de las conversaciones entre las partes y (ii) adjuntó copia del acta de visita realizada por parte de la Inspección Única de Tasco que dan cuenta de la afectación directa de los derechos fundamentales de la accionante.

- Oficio 20161230168511 del 13 de mayo de 2016, firmado por una abogada del Grupo de Defensa Jurídica de la Agencia Nacional de Minería (obra a folios 167 al 227 del cuaderno principal), en el que afirmó que (i) la sociedad Minas Paz del Río Votorantim es titular del proyecto de interés nacional, identificado con placa 006-85M, ubicado en el municipio de Tasco (Boyacá) y que el referido contrato minero se encuentra vigente, en etapa de exploración (la cual comprende estudios, trabajos y obras necesarios para establecer y determinar la existencia y ubicación del mineral, viabilidad técnica de extracción y el impacto ambiental); y (ii) la empresa no ha podido reiniciar actividades extractivas de

mineral de hierro en el sector El Banco, en virtud de la problemática social existente en el área.

Como soporte de lo expuesto, adjuntó copia de informes de visita y conceptos técnicos de los proyectos mineros de la zona, dentro de sus funciones de seguimiento, control y seguridad minera.

- Oficio 005589 del 17 de mayo de 2016, firmado por el subdirector de Administración de Recursos Naturales (E) de Corpoboyacá (obra a folios 228 al 267 del cuaderno principal), en el que informó el estado actual del expediente PERM-0029/05 donde obra el trámite ambiental para el proyecto de minería a cielo abierto de mineral de hierro denominado El Banco.

De otra parte, afirmó que el sector El Banco del municipio de Tasco no está considerado como zona de páramo, ni subpáramo[12]; así mismo, indicó que en el área de influencia directa del proyecto no hay presencia de unidades naturales y ecosistemas estratégicos de relevancia ambiental.

2. Traslado a las partes

2.1. En aras de garantizar el derecho al debido proceso y en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 64 del Acuerdo 02 de 2015, se dio traslado de los documentos anteriormente señalados a las partes y a terceros con interés, para que se pronunciaran sobre los mismos, si así lo consideraban.

- Oficio SGC 20161100028071 del 27 de mayo de 2016 (obra a folios 291 al 294 del cuaderno principal), en el que el jefe de la Oficina Asesora Jurídica del Servicio Geológico Colombiano manifestó que se le ha dado traslado a la Agencia Nacional de Minería (ANM), entidad que, desde el 3 de mayo de 2012, asumió las funciones del extinto Ingeominas, como autoridad minera nacional.

- Escrito del 3 de junio de 2016, firmado por el señor Luis Enrique Orduz Valencia (obra a folios 295 al 327 del cuaderno principal), quien remitió copia de informes generados por la Defensoría del Pueblo – Regional Boyacá (octubre de 2015) y por Corpoboyacá (febrero de 2016), en los que se evidencian los daños ambientales generados por la actividad minera en

la zona.

· Oficio firmado por el apoderado general de la empresa Minas Paz del Río SA, recibido el 3 de junio de 2016, (obra a folios 328 al 455 del cuaderno principal), en el que se opuso a las pretensiones de la accionante, en razón a que la empresa Minas Paz del Río/Votorantim tiene derechos y obligaciones consagrados en actos administrativos que gozan de presunción de legalidad, incluyendo un Plan de Trabajo e Inversiones (PTI)[13] aprobado por la Agencia Nacional de Minería y un Plan de Manejo Ambiental (PMA) aprobado por Corpoboyacá, que le permite ejecutar labores mineras en el área de la mina El Banco.

Adicionalmente, señaló la existencia de otros mecanismos judiciales, por lo que la acción de tutela se torna improcedente, en virtud de su carácter subsidiario.

Así mismo, analizó el caso concreto a la luz de las subreglas definidas por la Corte Constitucional en la SU-1116 de 2001 y concluyó que el mecanismo idóneo y efectivo para la protección de los derechos presuntamente vulnerados es la acción popular y no la acción de tutela sub judice.

· Oficio 006310 del 3 de junio de 2016, firmado por el subdirector de Administración de Recursos Naturales (E) de Corpoboyacá (obra a folios 457 al 460 del cuaderno principal), en el que hace extensiva la respuesta mediante el Oficio 005589 del 17 de mayo de 2016, remitiendo copia del mismo.

IV.- FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA DECISIÓN

1. Competencia

La Corte Constitucional es competente, a través de esta Sala, para revisar la sentencia proferida dentro del proceso de la referencia, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 86 y 241, numeral 9º, de la Constitución Política, en concordancia con los artículos 31 a 36 del Decreto Ley 2591 de 1991, y en cumplimiento de lo ordenado por el auto del 11 de marzo de 2016, proferido por la Sala de Selección N° 3.

2. Problema jurídico

De acuerdo con el acontecer fáctico descrito en precedencia, la problemática de índole

jurídica por resolver, en sede de revisión, se contrae a la necesidad de establecer si la empresa accionada vulneró los derechos fundamentales a la vida, a la salud, en conexidad con el derecho al agua de la señora Cenaida Ramos Estupiñán y su familia. En el presente caso, la accionante ha solicitado que se suspenda toda actividad de exploración y explotación minera, por parte de la empresa accionada en la vereda El Pedregal, sector El Banco, en el municipio de Tasco.

La tutela fue negada teniendo en cuenta: (i) la existencia de los mecanismos de defensa ordinarios para la protección de derechos colectivos (acción popular) y (ii) la no presentación de la acción popular que habilitara la acción de tutela como mecanismo transitorio, ante la vulneración o amenaza de derechos fundamentales del demandante, por la afectación del derecho colectivo.

Teniendo en cuenta lo anterior, le corresponde a la Corte dar solución al siguiente problema jurídico: ¿La acción de tutela es procedente para la protección de derechos colectivos (medio ambiente), o por el contrario, la accionante debe agotar el medio judicial existente (acción popular)?

Para resolver el presente asunto, la Sala iniciará por reiterar la doctrina de la Corte Constitucional sobre (i) el principio de subsidiariedad de la acción de tutela y (ii) la procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos; para, luego, (ii) dar solución al caso concreto.

3. El principio de subsidiariedad como requisito de procedibilidad de la acción de tutela.
Reiteración de Jurisprudencia

3.1. De acuerdo con reiterada y uniforme jurisprudencia de esta Corporación[14], en armonía con lo dispuesto por los artículos 86 de la Carta Política y 6º del Decreto 2591 de 1991, la acción de tutela es un mecanismo judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, de carácter subsidiario. Esta procede siempre que en el ordenamiento jurídico no exista otra acción idónea y eficaz que brinde protección a estos derechos. Las normas en comento disponen:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

ARTÍCULO 86.

Toda persona tendrá acción de tutela para reclamar ante los jueces, en todo momento y lugar, mediante un procedimiento preferente y sumario, por sí misma o por quien actúe a su nombre, la protección inmediata de sus derechos constitucionales fundamentales, cuando quiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública.

(...)

Esta acción solo procederá cuando el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquella se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. (...)

DECRETO 2591 DE 1991

ARTÍCULO 6º. CAUSALES DE IMPROCEDENCIA DE LA TUTELA. La acción de tutela no procederá:

1. Cuando existan otros recursos o medios de defensa judiciales, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. La existencia de dichos medios será apreciada en concreto, en cuanto a su eficacia, atendiendo las circunstancias en que se encuentra el solicitante. (...)

Respecto del referido mandato constitucional esta Corporación, en innumerables pronunciamientos, ha expresado que, aun cuando la acción de tutela ha sido prevista como un instrumento de defensa judicial para la protección inmediata de los derechos fundamentales, la propia Carta Política le reconoce a la misma un carácter subsidiario y residual; lo cual significa que solo es procedente supletivamente, es decir, cuando no existan otros medios de defensa a los que se pueda acudir o, cuando existiendo estos, se promueva para precaver la ocurrencia de un perjuicio irremediable.

Así mismo, ha manifestado la Corte que, en cuanto el ordenamiento jurídico cuenta con un sistema judicial de protección de los derechos constitucionales (incluyendo, por supuesto, los que tienen la connotación de fundamentales), la procedencia excepcional de la tutela se justifica en razón a la necesidad de preservar el orden regular de competencias asignadas

por la ley a las distintas autoridades jurisdiccionales, buscando con ello no solo impedir su paulatina desarticulación sino, también, garantizar el principio de seguridad jurídica.

Ha destacado la jurisprudencia que la protección de los derechos constitucionales no es un asunto que haya sido reservado exclusivamente a la acción de tutela. En la medida en que la Constitución del 91 le impone a las autoridades de la República la obligación de proteger a todas las personas en sus derechos y libertades (CP art. 2°), se debe entender que los diversos mecanismos judiciales de defensa previstos en la ley han sido estatuidos para garantizar la vigencia de los derechos constitucionales, incluidos los de carácter fundamental. De ahí que la propia Carta le haya reconocido a la tutela un carácter subsidiario frente a los demás medios de defensa judicial, los cuales se constituyen entonces en los instrumentos preferentes a los que deben acudir las personas para lograr la protección de sus derechos. Sobre el punto, ha dicho la Corte:

[L]a acción de tutela como mecanismo de protección inmediata de los derechos constitucionales fundamentales debe ser entendida como un instrumento integrado al ordenamiento jurídico, de manera que su efectiva aplicación solo tiene lugar cuando dentro de los diversos medios que aquél ofrece para la realización de los derechos, no exista alguno que resulte idóneo para proteger instantánea y objetivamente el que aparece vulnerado o es objeto de amenaza por virtud de una conducta positiva o negativa de una autoridad pública o de particulares en los casos señalados por la ley, a través de una valoración que siempre se hace en concreto, tomando en consideración las circunstancias del caso y la situación de la persona, eventualmente afectada con la acción u omisión. No puede existir concurrencia de medios judiciales, pues siempre prevalece la acción ordinaria; de ahí que se afirme que la tutela no es un medio adicional o complementario, pues su carácter y esencia es ser único medio de protección que, al afectado en sus derechos fundamentales, brinda el ordenamiento jurídico.[15]

Conforme con su diseño constitucional, la tutela fue concebida como una institución procesal dirigida a garantizar “una protección efectiva y actual, pero supletoria, de los derechos constitucionales fundamentales”[16], razón por la cual no puede ser utilizada como un medio judicial alternativo, adicional o complementario de los establecidos por la ley para la defensa de los derechos, pues con ella no se busca reemplazar los procesos ordinarios o especiales y, menos aún, desconocer los mecanismos dispuestos dentro de

estos procesos para controvertir las decisiones que se adopten.

El carácter subsidiario de la acción de tutela impone al interesado la obligación de desplegar todo su actuar dirigido a poner en marcha los medios ordinarios de defensa ofrecidos dentro del ordenamiento jurídico para la protección de sus derechos fundamentales. Tal imperativo constitucional pone de relieve que para acudir a la acción de tutela el peticionario debe haber actuado con diligencia en los procesos y procedimientos ordinarios, pero también que la falta injustificada de agotamiento de los recursos legales deviene en la improcedencia del mecanismo de amparo establecido en el artículo 86 Superior.

3.2. No obstante lo anterior, la jurisprudencia constitucional ha establecido dos excepciones al principio de subsidiariedad de la acción de tutela: (i) la primera está consignada en el propio artículo 86 Constitucional al indicar que aun cuando existan otros medios de defensa judicial, la tutela es procedente si con ella se pretende evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable. (ii) La segunda, prevista en el artículo 6 del Decreto 2591 de 1991, reglamentario de la acción de tutela, señala que también procede la acción de tutela cuando el mecanismo ordinario de defensa no es idóneo, ni eficaz para la protección inmediata y plena de los derechos fundamentales en juego, caso en el cual opera como mecanismo definitivo de protección. De este modo, en las dos situaciones descritas se ha considerado que la tutela es el mecanismo procedente para proteger los derechos fundamentales, de manera transitoria o definitiva, según lo determine el juez de acuerdo con las circunstancias que rodean el caso concreto.

En cuanto a la primera excepción, es decir, la relativa a evitar un perjuicio irremediable, parte de la consideración de que la persona cuenta con un medio idóneo y eficaz para la defensa de sus derechos fundamentales, pero que, con miras a evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable, la tutela se convierte en un mecanismo procedente para brindarle la protección transitoria a sus derechos fundamentales, mientras el juez natural resuelve el caso. Al respecto, la jurisprudencia “ha precisado que únicamente se considerará que un perjuicio es irremediable cuando, de conformidad con las circunstancias del caso particular, sea: (a) cierto e inminente –esto es, que no se deba a meras conjeturas o especulaciones, sino a una apreciación razonable de hechos ciertos-, (b) grave, desde el punto de vista del bien o interés jurídico que lesionaría, y de la importancia de dicho bien o interés para el

afectado, y (c) de urgente atención, en el sentido de que sea necesaria e inaplazable su prevención o mitigación para evitar que se consuma un daño antijurídico en forma irreparable”[17].

Siguiendo estos criterios, la Corte ha conceptualizado el perjuicio irremediable en los siguientes términos:

(...) De acuerdo con la doctrina constitucional pertinente, un perjuicio irremediable se configura cuando el peligro que se cierne sobre el derecho fundamental es de tal magnitud que afecta con inminencia y de manera grave su subsistencia, requiriendo por tanto de medidas impostergables que lo neutralicen. Sobre las características jurídicas del perjuicio irremediable la Corte dice en su jurisprudencia lo siguiente:

En primer lugar, el perjuicio debe ser inminente o próximo a suceder. Este exige un considerable grado de certeza y suficientes elementos fácticos que así lo demuestren, tomando en cuenta, además, la causa del daño. En segundo lugar, el perjuicio ha de ser grave, es decir, que suponga un detrimento sobre un bien altamente significativo para la persona (moral o material), pero que sea susceptible de determinación jurídica. En tercer lugar, deben requerirse medidas urgentes para superar el daño, entendidas estas desde una doble perspectiva: como una respuesta adecuada frente a la inminencia del perjuicio, y como respuesta que armonice con las particularidades del caso. Por último, las medidas de protección deben ser impostergables, esto es, que respondan a criterios de oportunidad y eficiencia a fin de evitar la consumación de un daño antijurídico irreparable.[18]

Adicionalmente, es importante indicar que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado como condición necesaria para establecer la procedencia de la acción de tutela, que el perjuicio irremediable se encuentre acreditado en el expediente, así sea en forma sumaria. No obstante, la Corporación ha aclarado que el accionante puede cumplir con esta carga, mencionando al menos los hechos que le permitan al juez deducir la existencia de un perjuicio irremediable, en consideración a la jerarquía de los derechos cuyo amparo se solicita mediante la acción de tutela y a la naturaleza informal de este mecanismo de defensa judicial. Específicamente ha dicho la Corte:

No obstante, aunque la prueba del perjuicio irremediable es requisito de la procedencia de la tutela, la Corte ha sostenido que la misma no está sometida a rigurosas formalidades.

Atendiendo a la naturaleza informal y pública de la acción de tutela, así como a la jerarquía de los derechos cuya protección se solicita, la prueba del perjuicio irremediable puede ser inferida de las piezas procesales. Así pues, al afectado no le basta con afirmar que su derecho fundamental se enfrenta a un perjuicio irremediable, es indispensable que, atendiendo a sus condiciones personales, explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión[19].

En cuanto a la segunda excepción, esto es, la relativa a que el medio de defensa ordinario no sea eficaz ni idóneo para la protección de derechos fundamentales, ha dicho la Corporación que, al evaluar el mecanismo alternativo del ordenamiento jurídico, este “(...) tiene que ser suficiente para que a través de él se restablezca el derecho fundamental violado o se proteja de su amenaza, es decir, tiene que existir una relación directa entre el medio de defensa judicial y la efectividad del derecho. Dicho de otra manera, el medio debe ser idóneo para lograr el cometido concreto, cierto, real, a que aspira la Constitución cuando consagra ese derecho”[20]. Así las cosas, si el medio judicial concreto no cumple con dichas características y, por el contrario, el derecho fundamental en juego no puede ser restablecido, procede la solicitud de amparo constitucional como medio definitivo de protección al bien jurídico.

3.3. En síntesis, la tutela no puede utilizarse para desplazar al juez ordinario de la resolución de los procesos que por ley le corresponde tramitar y que, solo subsidiariamente, en casos de inminente perjuicio para los derechos fundamentales, aquella puede invocarse para pedir una protección transitoria o una protección definitiva, en eventos excepcionales definidos por la jurisprudencia. Cuando se invoca el perjuicio irremediable, el actor debe acreditarlo o aportar mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia de este elemento[21].

4. De la procedencia excepcional de la acción de tutela para la protección de derechos colectivos[22]. Reiteración de jurisprudencia

4.1. La jurisprudencia de esta Corporación ha enfatizado en el ámbito diferenciado de protección que la Constitución adscribe a la acción de tutela y a las acciones populares. En este sentido, ha señalado que el artículo 86 de la Constitución prevé la facultad de toda

persona de impetrar acción de tutela, con el fin de lograr la protección de sus derechos fundamentales, cuando quiera que estos resulten vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública, o por particulares en los casos que prevea la ley. Por su parte, el artículo 88 del ordenamiento superior establece la acción popular (regulada en la Ley 472 de 1998) como el mecanismo idóneo para la protección de los derechos e intereses colectivos.

De manera enunciativa, la mencionada disposición (Art. 4° Ley 472/98), relaciona los derechos e intereses colectivos susceptibles de ser protegidos mediante las acciones populares, entre los que se encuentran los atinentes a la existencia del equilibrio ecológico, el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, el acceso a una infraestructura de servicios que garantice la salubridad pública, el derecho a la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente, así como la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos.

4.2. Ha precisado, así mismo, la jurisprudencia constitucional, la diferencia entre los derechos fundamentales y los derechos colectivos. La Sala Plena de la Corte definió el derecho colectivo como el “interés que se encuentra en cabeza de un grupo de individuos, lo que excluye motivaciones meramente subjetivas o particulares”[23]. En el mismo sentido indicó, que “los derechos colectivos se caracterizan porque son derechos de solidaridad, no son excluyentes, pertenecen a todos y cada uno de los individuos y no pueden existir sin la cooperación entre la sociedad civil, el Estado y la comunidad internacional. En este sentido los derechos colectivos generan en su ejercicio una doble titularidad, individual y colectiva, que trasciende el ámbito interno”[24] y agregó que el interés colectivo “pertenece a todos y cada uno de los miembros de una colectividad determinada, el cual se concreta a través de su participación activa ante la administración de justicia, en demanda de su protección”[25].

De otra parte, la Corporación afirmó que: “un derecho es fundamental y, por consiguiente, puede ser protegido por vía de tutela cuando se demuestre la afectación subjetiva o individual del demandante y, será colectivo, protegido mediante la acción popular, cuando afecte a una comunidad general que impida dividirlo o materializarlo en una situación particular”[26].

De manera consistente la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha considerado que, en principio, la acción de tutela no es procedente para debatir derechos colectivos, a menos que los derechos fundamentales del demandante estén siendo vulnerados o amenazados por la afectación del derecho colectivo. Sobre el particular esta Corporación afirmó:

[L]a protección de un derecho fundamental cuya causa de afectación es generalizada o común para muchas personas afectadas, que pueda reconocerse como un derecho colectivo, solo es posible cuando se demuestra la afectación individual o subjetiva del derecho. Dicho de otro modo, la existencia de un derecho colectivo que pueda protegerse por vía de acción popular no excluye la procedencia de la acción de tutela cuando se prueba, de manera concreta y cierta, la afectación de un derecho subjetivo, puesto que 'en el proceso de tutela debe probarse la existencia de un daño o amenaza concreta de derechos fundamentales, la acción u omisión de una autoridad pública o de un particular, que afecta tanto los derechos colectivos como los fundamentales de una persona o grupo de personas, y un nexo causal o vínculo, cierta e indudablemente establecido, entre uno y otro elemento, pues de lo contrario no procede la acción de tutela.[27]

De acuerdo con decantada jurisprudencia de esta Corporación[28], cuando se pretenda solicitar el amparo de derechos fundamentales que derivan de la violación de un derecho que, en principio, puede ser concebido como colectivo, el juez constitucional debe ser especialmente cuidadoso al momento de determinar si la acción procedente es la acción popular o la acción de tutela. Así, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.

4.3. En este orden de ideas, la jurisprudencia de la Corte ha fijado los criterios que permiten establecer la procedencia excepcional de la acción de tutela en tales eventos, así:

(i) Que exista conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación o amenaza de un derecho fundamental, de tal forma que el daño o amenaza del mencionado derecho sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación del derecho colectivo.

(ii) El demandante debe ser la persona directa o realmente afectada en su derecho fundamental, pues la acción de tutela es de carácter subjetivo.

(iii) La vulneración o la amenaza del derecho fundamental debe estar plenamente acreditada.

(iv) La orden judicial que se imparta en estos casos debe orientarse al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y “no del derecho colectivo en sí mismo considerado, pese a que con su decisión resulte protegido, igualmente un derecho de esa naturaleza”. [29]

(v) Adicionalmente, es necesario la comprobación de la falta de idoneidad de la acción popular en el caso concreto.

Respecto de este último supuesto, ha dicho esta Corporación:

(...) en principio la Ley 472 de 1998 es un instrumento idóneo y eficaz para enfrentar las vulneraciones o amenazas a los derechos colectivos. (...) En tales circunstancias, la entrada en vigor de una regulación completa y eficaz sobre acciones populares implica que, fuera de los cuatro requisitos señalados (...) para que la tutela proceda en caso de afectación de un derecho colectivo, es además necesario, teniendo en cuenta el carácter subsidiario y residual de la tutela (CP art. 86), que en el expediente aparezca claro que la acción popular no es idónea, en concreto, para amparar específicamente el derecho fundamental vulnerado en conexidad con el derecho colectivo, por ejemplo porque sea necesaria una orden judicial individual en relación con el peticionario. En efecto, en determinados casos puede suceder que la acción popular resulta adecuada para enfrentar la afectación del derecho colectivo vulnerado, pero ella no es suficiente para amparar el derecho fundamental que ha sido afectado en conexidad con el interés colectivo. En tal evento, la tutela es procedente de manera directa, por cuanto la acción popular no resulta idónea para proteger el derecho fundamental. Pero si no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada, entonces la tutela no es procedente, salvo que el actor recurra a ella como mecanismo transitorio, mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso y cuando ello resulte indispensable para la protección de un derecho fundamental. [30]

4.4. En conclusión, el orden constitucional establece, de manera diferenciada, mecanismos específicos para la protección de derechos fundamentales (la acción de tutela), y de derechos e intereses colectivos (las acciones populares) frente a su vulneración o amenaza.

No obstante, la jurisprudencia de esta Corporación ha desarrollado unos criterios para determinar si la acción de tutela resulta procedente para la protección de derechos fundamentales vulnerados en contextos de afectación colectiva.

Para el efecto, el juez constitucional debe analizar si se acredita, de manera cierta y fehaciente, que la afectación actual o inminente del derecho colectivo también amenaza o vulnera un derecho fundamental que ha sido individualizado en la persona que interpone la acción de tutela, o a nombre de quien se encuentra impedida para defender en forma directa sus propios intereses, cuya protección no resulta efectiva mediante la acción popular sino que requiere la intervención urgente e inmediata del juez de tutela.

De conformidad con lo expuesto, pasa la Sala a verificar si los hechos que se alegan en la presente causa, se enmarcan en el test de procedibilidad excepcional de la tutela, como mecanismo transitorio, y hacen factible, por consiguiente, la adopción de medidas de protección del derecho fundamental invocado.

5. Cumplimiento de los requisitos de procedencia en el caso concreto

5.1. En el caso objeto de estudio, se advierte que Cénaida Ramos Estupiñán acude a la acción de tutela con el fin de que se suspendan las obras de exploración y explotación minera a cielo abierto en la vereda El Pedregal, sector El Banco, del municipio de Tasco (Boyacá), porque, a su juicio, constituyen una amenaza para los derechos fundamentales a la vida, a la salud, en conexidad con el derecho al agua, de ella y su familia y de las demás familias que se benefician de los manantiales y nacimientos de agua ubicados en la zona de impacto ambiental del proyecto minero referido. En ese orden de ideas, corresponde a la Sala de Revisión determinar si la acción de tutela es procedente para solicitar el amparo invocado.

Con fundamento en la reseña fáctica expuesta y en las pruebas que obran dentro del expediente, la Sala de Revisión encuentra acreditados los siguientes hechos, expuestos cronológicamente:

FECHA

ACTIVIDAD

1982

Se inició proceso de explotación de mineral de hierro.

Febrero 4

de 1985

Se celebra contrato entre Ecominas y Acerías Paz del Río SA, otorgándole el derecho a realizar trabajos técnicos de exploración y explotación tendientes a obtener minerales de hierro y piedra caliza siderúrgica, con una duración de 30 años, a partir del 1º de enero de 1981.

Mayo 24

de 1990

Inscripción del contrato minero #006-85M en el Registro Nacional Minero.

2001/2002

La empresa Acerías Paz del Río cesa actividades mineras, por su voluntad, sin ejecutar “plan de abandono y cierre”.

Junio 20

de 2006

Corpoboyacá aprueba PMA de la empresa Acerías Paz del Río (Res. 901 de 2006), en la vereda El Pedregal, amparado por el título minero 006-85M.

Diciembre 27 de 2012

La ANM y Minas Paz del Río suscriben Otrosí 09 al Contrato 006-85M, prorrogando por 20 años el derecho a realizar trabajos técnicos de exploración y explotación en la zona, inscrito en el Registro Minero Nacional el 28 de diciembre de 2012.

Noviembre 22 de 2013

Mediante auto VSC-072 de 2013, ANM aprobó actividades en la zona.

Septiembre 16 de 2014

Comunidad bloquea el paso de vehículos de la empresa hacia el sector El Banco.

Septiembre 17 de 2014

Comunidad bloquea el ingreso de la maquinaria hacia la mina en el cruce de la vía hacia el sector El Banco.

Septiembre 23 de 2014

Comunidad bloquea, nuevamente, el ingreso de la maquinaria hacia la mina en el cruce de la vía hacia el sector El Banco.

Septiembre 22-25 /2014

Se realizaron reuniones preliminares entre representantes de Minas Paz del Río y la comunidad.

Marzo 17

de 2015

Marzo 27

de 2015

Corpoboyacá declara perfeccionada la cesión de los derechos de Acerías Paz del Río a Minas Paz del Río (Auto 0401 de 2015).

Marzo 27

de 2015

Corpoboyacá formula requerimientos ambientales (Auto 0402 de 2015).

Marzo 27

de 2015

Corpoboyacá inicia proceso sancionatorio a Minas Paz del Río (Auto 873 de 2015).

Julio 12

de 2015

Inicia oficialmente plantón pacífico por parte de la comunidad en el sector La Virgen de la vereda El Pedregal.

5.2. De lo expuesto se puede colegir lo siguiente:

5.2.1. Respecto de la actividad de la empresa accionada Minas Paz del Río/Votorantim:

Después de más de una década de inactividad, la empresa ha manifestado que “tiene como objetivo la reapertura de esta mina, sin poner en riesgo el medio ambiente y los intereses de la comunidad”[31].

La empresa accionada cuenta con título minero vigente, licencias aprobadas y ha cumplido con la regulación ambiental vigente, hasta el 27 de marzo de 2015, fecha en la que la autoridad ambiental le requirió ciertas actividades que permitan ajustar el PMA aprobado. Sin embargo, no ha podido dar cumplimiento debido al bloqueo pacífico atribuible a la comunidad, que impide la entrada de maquinaria a la zona.

La empresa accionada ha manifestado su intención de llegar a un acuerdo con la comunidad del municipio de Tasco, para el efecto iniciaron mesa de dialogo desde el 3 de octubre de 2014, han participado en las reuniones públicas e informales (febrero 26 de 2015, marzo 9 de 2015, junio 11 de 2015, agosto 13 de 2015, febrero 18 de 2016) y han instalado un punto de atención a la comunidad desde noviembre de 2014.

5.2.2. Respecto de la actividad de las autoridades ambientales

5.2.2.1. Corpoboyacá

Luego de la aprobación del PMA (2006), la autoridad ambiental ha requerido en varias oportunidades (diciembre de 2007, marzo de 2011 y marzo de 2015) a la empresa Minas Paz del Río / Votorantim para que realice diversas actividades de mantenimiento, reforestación, manejo de aguas y señalización. Ha quedado demostrado que desde el bloqueo por parte de la comunidad la empresa no ha podido ingresar a la zona del sector El Banco, del municipio de Tasco.

Mediante Resolución 0873 del 27 de marzo de 2015, la autoridad ambiental resolvió ordenar la apertura del proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de la empresa Minas Paz del Río/Votorantim.

5.2.2.2. Agencia Nacional de Minería – ANM

Mediante Auto VSC-072 del 22 de noviembre de 2013, la Vicepresidencia de seguimiento, control y seguridad minera de la ANM aprobó el Programa de Trabajo y Obras Provisional del Contrato 006-85M que contempla las actividades de explotación a cielo abierto en los sectores La Mesa y El Banco[32].

En visita de inspección, seguimiento y fiscalización a la ejecución de actividades de la operación minera del contrato 006-85M, durante los días 6 al 10 de abril de 2015, la autoridad[33] concluyó que “la mina El Banco presenta condiciones de inestabilidad en su estructura de taludes y bermas producto de la inactividad, por tanto es necesario gestionar prontamente los acuerdos con la comunidad para poder acceder a dicho frente y ejecutar los trabajos mineros y de explotación técnica para mitigar los fenómenos que se pueden generar por la no intervención”. En efecto, recomienda a la empresa Minas Paz del Río / Votorantim el “gestionar acuerdos de entendimiento y dar pronta respuesta a los requerimientos dados por la autoridad ambiental a fin de obtener los permisos y licencias para adelantar la explotación en el sector La Mesa y así dar cumplimiento a la producción y el desarrollo del cronograma aprobado”.

Así mismo recomendó continuar con las gestiones tendientes a obtener las modificaciones de los PMA's correspondientes, de manera tal que “viabilice la ejecución de actividades mineras del PTI a Largo Plazo que actualmente se encuentra en evaluación” [34].

A solicitud de la comunidad (mayo 22 de 2015), la ANM realizó una visita, el 1º de julio de 2015, al proyecto minero El Banco, a fin de atender las inquietudes manifestadas en relación con las afectaciones causadas por la operación minera a sectores aledaños al botadero y al frente de explotación, incluyendo los nacimientos de agua indicados por la misma comunidad, generando el Concepto Técnico VSC 00131 del 10 de agosto de 2015[35], en que se observó la existencia de surcos y cárcavas como resultado del fenómeno de erosión, la presencia de algunos desprendimientos de terreno, agrietamiento en varios sectores del botadero y del frente de explotación. Así mismo, indicó que pese a haber realizado algunas labores de manejo de aguas (cunetas perimetrales, zanjias de coronación), la empresa titular no ha adelantado ningún programa de mantenimiento de las mismas, por lo que en algunos sectores se presenta un notable deterioro de esos canales.

Actualmente, informó que la empresa accionada adelanta un Programa de Exploración Geológica PEG en la mina El Banco, con el fin de elaborar el Plan de Trabajo e Inversiones (PTI) definitivo, el cual deberá presentar a la autoridad minera una vez concluya la etapa de exploración[36].

5.2.3. Respecto de la actividad de las autoridades municipales

La Alcaldía municipal y la personería municipal de Tasco han convocado y participado en sendas reuniones en búsqueda de concertación y dialogo entre la comunidad y la empresa Minas Paz del Río, sin llegar a materializar acuerdo alguno.

5.2.4. Respecto de la vulneración del derecho colectivo

Según información suministrada por la ANM, dentro del área del contrato 006-85M se encuentra el sector denominado El Banco, ubicado en el municipio de Tasco (Boyacá) en el que se adelanta el proyecto de explotación a cielo abierto de mineral de hierro[37].

La comunidad de la vereda El Pedregal considera que las labores de explotación adelantadas por Minas Paz del Río / Votorantim, pese a contar con un título minero y un PMA aprobado, han generado grandes afectaciones al medio ambiente y a la colectividad residente. Alegan la afectación y contaminación de nacimientos de agua cercanos al proyecto minero y deslizamientos de tierra, como consecuencia de este[38] y, en efecto,

según informe de visita realizada por Corpoboyacá, el 16 de febrero de 2016, la autoridad ambiental identificó “13 manantiales con disponibilidad de recurso hídrico dentro del título minero 006/85M. (...) en la parte del talud inferior del botadero se observó un afloramiento de agua con coloración naranja con posible contenido férrico”[39] y que “en el frente de explotación y en las áreas circundantes existen proceso de erosión y fenómenos de inestabilidad manifestado en agrietamientos y asentamientos diferenciales en el terreno” [40].

La Sala advierte que sus representantes han manifestado, en reiteradas ocasiones, su negativa a dar por terminado el bloqueo mantenido en el sector El Banco. Esto es, las actividades extractivas de mineral de hierro en la zona no se han podido reiniciar, en virtud de la problemática social existente y de esto han dado constancia las partes intervinientes y las entidades vinculadas al proceso[41].

5.2.5. Respecto de la afectación directa de derechos fundamentales de la accionante y su familia

5.2.5.1. Según informe de la alcaldía municipal de Tasco, se realizó una visita e inspección, el 16 de mayo de 2016, en el predio y vivienda de la accionante, logrando determinar que: “a lo largo del predio en que se ubica la casa de habitación de la tutelante se evidencia la existencia de grietas de dimensiones considerables tanto en su extensión como en su profundidad y que de igual forma la parte trasera de la vivienda cuenta con daños estructurales que la han hecho inhabitable”[42].

En cuanto al estado de la vivienda de la accionante se consagró en dicha acta lo siguiente:

Se hallaron grietas generalizadas principalmente en la pared de la parte y trasera de la vivienda, así como grietas de menor tamaño en la parte frontal, el techo se halló en regular estado porque se presentan goteras cuando llueve. La vivienda fue declarada en estado de riesgo y la señora CENaida RAMOS ESTUPIÑAN fue incluida en programa de vivienda para damnificados y se le asignó un apartamento en el proyecto denominado QUINTAS DE LA CARBONERA que recientemente se terminó de construir en el área urbana de Tasco, pero aún no se le ha entregado real ni formal el apartamento.

()

(...) la vivienda de la accionante cuenta con servicio de acueducto, derivado del acueducto de la vereda El Pedregal.

Sobre los nacimientos de agua y su afectación se consagró lo siguiente:

Existen dos nacederos de agua ubicados dentro de la pequeña finca de la señora RAMOS, a saber:

PRIMER NACEDERO: (...) tiene una profundidad aproximada de un metro, pero en el momento de la visita se halló muy poca agua, lo cual tan solo alcanza un nivel de unos 40 centímetros. El preciado líquido de este aljibe anteriormente abastecía a la familia de la señora RAMOS compuesta por tres personas.

SEGUNDO NACEDERO: (...) a 80 metros de la casa de habitación, (...) allí nace aproximadamente media pulgada (1/2") de agua, parte de ella es utilizada para el predio de la peticionaria CENAIDA RAMOS y el de la señora ELVIRA PERDUGO TELLEZ, otra parte de estas aguas se profundizan y (...) se canalizan para un mini acueducto que beneficia a 14 familias, entre ellas la de la señora MARINA ESTUPIÑAN, EECEOMO GUALTEROS, VIRGINIA ESTUPIÑAN, CASILDA ESTUPIÑAN, FREDDY CASTILLO, OLGA ESTUPIÑAN, entre otras familias.[43]

Ahora bien, a raíz del riesgo de deslizamiento[44], por la disminución del agua en los acuíferos encontrados en dicho predio y ante el incumplimiento de las autoridades municipales, la peticionaria se vio obligada a trasladarse a un inmueble de propiedad de un familiar.

5.2.5.2. Según informe de la personería municipal de Tasco[45], se están vulnerando los siguientes derechos fundamentales de la accionante:

ü Derecho a vivienda digna ya que por las grietas que esta presenta, la accionante se vio en la obligación de deshabitar la casa por causa de riesgo de deslizamiento debido a las grietas existentes en la vivienda y en el predio.

ü Derecho a la salud, puesto que este momento la accionante se encuentra tomando agua

de uno de los nacederos y en épocas barrosa lo que le puede causar afectación a su salud.

ü Y de manera general derechos relacionados con el agua y el medio ambiente en general.

5.3. Ahora bien, el hecho de que exista en el ordenamiento jurídico un mecanismo judicial específico para solicitar la protección de los derechos e intereses colectivos implica que, en principio, se torne improcedente la acción de tutela de la referencia, pues el carácter residual o supletorio de dicha acción obedece concretamente a la necesidad de preservar las competencias atribuidas por la ley a las diferentes autoridades judiciales a partir de los procedimientos ordinarios o especiales, lo cual tiene apoyo en los principios constitucionales de independencia y autonomía de la actividad judicial.

En ese orden de ideas, la acción de amparo solo podrá convertirse en un mecanismo alternativo y sustitutivo de los diversos procedimientos judiciales, cuando se advierta la ocurrencia de un perjuicio irremediable, que requiera de la adopción de medidas inmediatas para restablecer los derechos vulnerados o amenazados[46]. Tal y como atrás se reseñó, la estructura del perjuicio irremediable está determinada por el cumplimiento concurrente de varios elementos como son: la inminencia que exige medidas inmediatas, la urgencia que tiene el sujeto de derecho por salir de ese perjuicio inminente y la gravedad de los hechos, que hace evidente la impostergerabilidad de la tutela como mecanismo necesario para la protección efectiva e inmediata de los derechos fundamentales.

En efecto, como ya se explicó, el hecho de que se pretenda la protección de un derecho colectivo no implica, per se, la improcedencia de la acción de tutela, toda vez que pueden existir circunstancias que hacen necesaria la intervención urgente e inmediata del juez de tutela; en casos como el aquí estudiado, en el que se ha podido verificar que (i) la demandante y su familia resultan directamente afectados en sus derechos fundamentales a la vivienda y al ambiente sano y (ii) dicha vulneración se encuentra plenamente acreditada.

De otra parte, (iii) en cuanto a si existe conexidad entre la vulneración del derecho colectivo y la violación alegada de los derechos fundamentales, de tal forma que dicho daño sea consecuencia inmediata y directa de la perturbación o amenaza del derecho colectivo, para

la Sala Cuarta de Revisión surgen las siguientes interrogantes:

- ¿Las grietas existentes en el predio de la accionante serán consecuencia de la omisión de la empresa Minas Paz del Río / Votorantim de realizar las actividades de drenajes, reforestación y revegetalización en las terrazas de estériles? La Sala considera viable una respuesta positiva ante la información suministrada por Corpoboyacá, en cuanto a que esas actividades evitarían “que se sigan generando focos de erosión y [que se] ocasionen problemas de sedimentación a los drenajes naturales circundantes, lo que se puede acentuar aún más dado la inactividad de los trabajos mineros”[47].

- De igual manera, ante la inquietud de si ¿la afectación y disminución en el nivel de los nacimientos de agua (acuíferos) existentes dentro del predio de la accionante serán consecuencia de la omisión de la empresa Minas Paz del Río / Votorantim de realizar la adecuación de obras, durante y después de la actividad de explotación minera? La respuesta afirmativa se hace inevitable, ante el incumplimiento de lo requerido por la autoridad ambiental, en cuanto a la obligación de adecuar “obras para el manejo de aguas de escorrentía desde la corona hacia las zonas laterales”[48].

Las anteriores conclusiones se fundamentan en los hallazgos y conclusiones plasmados en los informes allegados por la ANM y Corpoboyacá, los cuales obran a folios 167 a 227 y 235 a 267, respectivamente.

(iv) Por último, toda vez que no existen razones para suponer que la acción popular sea inadecuada para proteger el derecho fundamental, en el caso sub judice, y habiendo impetrado la accionante la acción de tutela como mecanismo transitorio, la Sala considera que el ejercicio de esta –bajo la modalidad de mecanismo transitorio– será procedente mientras la jurisdicción competente resuelve la acción popular en curso.

Vistas así las cosas, la Sala concluye que la presente acción de tutela sí resulta procedente, como mecanismo transitorio, aclarando que (v) las ordenes judiciales que se han de impartir se orientarán al restablecimiento del derecho de carácter fundamental y no del derecho colectivo en sí mismo considerado.

Precisado lo anterior, corresponde a la Sala Cuarta de Revisión pronunciarse de fondo en el caso sub examine, no sin antes plantear unas consideraciones adicionales respecto de los

derechos a la vivienda digna y al ambiente sano.

6. Derecho a la vivienda digna

La peticionara no alegó la vulneración del derecho fundamental a la vivienda digna. Sin embargo, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional constata que eventualmente se estaría frente a una amenaza a este derecho, en la medida en que el alcalde municipal de Tasco (Boyacá)[49] informó que el Inspector de Policía municipal visitó el inmueble habitado por la actora, determinando que el predio y la vivienda se ven afectados por daños estructurales. Puntualmente, expuso que: “a lo largo del predio en que se ubica la casa de habitación de la tutelante se evidencia la existencia de grietas de dimensiones considerables tanto en su extensión como en su profundidad y que de igual forma la parte trasera de la vivienda cuenta con daños estructurales que la han hecho inhabitable”[50]. Sumado a esto, en el referido informe de inspección se consignó que la accionante Cenaida Ramos Estupiñán fue incluida en programa de vivienda para damnificados “y se le asignó un apartamento en el proyecto denominado QUINTAS DE LA CARBONERA que recientemente se terminó de construir en el área urbana de Tasco, pero aún no se le ha entregado real ni formal el apartamento”.

Ello obliga a la Corporación a pronunciarse sobre el contenido del derecho a la vivienda digna, así como respecto de las obligaciones en cabeza de las entidades territoriales, y las alternativas de protección que en estos casos cabrían. Para lo cual, reiterará el precedente jurisprudencial sobre (i) el contenido esencial a la vivienda adecuada; y (ii) la obligación de la administración pública de contar con planes de reubicación.

6.1. Alcance

El artículo 51 de la Constitución Política[51] determina que el derecho a la vivienda digna es una prerrogativa de la que gozan todas las personas, y el Estado tiene la obligación de establecer las condiciones necesarias para hacerlo efectivo. La Corte Constitucional ha analizado la naturaleza jurídica de esta garantía y ha determinado que se trata de un derecho fundamental autónomo[52] y que su protección a través de la tutela se encuentra condicionada a la posibilidad de que este se traduzca en un derecho subjetivo[53].

Ahora bien, al referirse al alcance del derecho fundamental a la vivienda digna, la

jurisprudencia constitucional[54] se remite al artículo 11 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el cual se reconoce el derecho a tener una vivienda adecuada, desarrollado por la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales. El citado instrumento dispone que el derecho a una vivienda adecuada se aplica para todos, indistintamente de que se trate de personas o familias e independientemente de su edad, sexo o situación económica, es decir, sin sujeción a cualquier tipo de discriminación. De igual manera, establece que este derecho no debe contener una interpretación restrictiva, la cual lo limite simplemente a contar con un techo por encima de la cabeza, sino que este debe implicar el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en alguna parte.

En ese sentido, señala que lo anterior se justifica, en primer lugar, dada la relación de este derecho con otros derechos humanos como la vida digna y, por otro lado, en que lo dispuesto en el artículo 11 del Pacto no se debe entender como vivienda en sentido estricto, sino como vivienda adecuada, lo que significa que el lugar que se considere como tal, debe contar con una seguridad y una infraestructura básica entre otros muchos elementos, todos ellos acompañados del calificativo “adecuados”[55].

Señala a su vez la Observación, que a la luz de lo antes mencionado, el concepto de adecuación cobra gran importancia en relación con el derecho a la vivienda, pues sirve como parámetro para determinar los factores que se deben tener en cuenta al momento de considerar una vivienda como adecuada o no, conforme con lo señalado por el Pacto. Así, los aspectos que según este instrumento se deben identificar para que se configure el derecho a una vivienda digna y adecuada son, a saber: a) seguridad jurídica de la tenencia; b) disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura; c) gastos soportables; d) habitabilidad; e) asequibilidad; f) lugar y g) adecuación cultural[56].

En relación con el elemento asequibilidad –que interesa a la causa–, la Observación sostiene que “La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivos, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las

víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos (...)”[57].

En efecto, la Corte, también ha sido clara en establecer que la materialización del derecho fundamental a la vivienda digna, no implica únicamente la posibilidad de adquirir un inmueble para su habitación, sino, a su vez, que dicho acceso sea real y estable en el sentido de que el bien otorgado permita su goce efectivo y se constituya en un lugar adecuado para que una persona y su familia puedan desarrollarse en condiciones de dignidad.[58]

6.2. Obligación estatal de adoptar medidas ante un riesgo

Sobre los requisitos de disponibilidad, habitabilidad y lugar para una vivienda digna y adecuada, en varias decisiones la Corte ha concluido que existe una violación al derecho a la vivienda, en eventos en los cuales el espacio físico donde se ubica un domicilio no ofrece protección a sus ocupantes, y por el contrario es fuente de riesgo y amenaza de desastre.

En efecto, la jurisprudencia de esta Corte[59] ha establecido que el derecho fundamental a la vivienda digna conlleva la obligación correlativa a cargo del Estado, de garantizar que las personas residan en viviendas que se ubiquen en lugares en donde la seguridad e integridad de sus habitantes no estén amenazadas. Lo anterior implica que las autoridades municipales deben (i) tener la información actual y completa de las zonas de alto riesgo de deslizamientos o derrumbes; (ii) mitigar el riesgo generado por la inestabilidad del terreno en donde se ubican las viviendas habitadas; (iii) cuando los hogares estén situados en una zona de alto riesgo no mitigable, adoptar políticas de reubicación en condiciones dignas.

7. Derecho a un ambiente sano

La peticionaria alegó la vulneración del derecho fundamental a la vida y a la salud, en conexidad con el derecho al agua. Sin embargo, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional constata que –tal como se explicó en el acápite 5 de esta providencia– eventualmente se estaría frente a una vulneración al derecho al ambiente sano por

actividad de particulares.

En consecuencia, este Tribunal se pronunciará sobre (i) el alcance del derecho a un ambiente sano y (ii) el deber de los particulares de protección del ambiente.

7.1. Alcance

7.1.1. Desde la promulgación de la Constitución Política de 1991, la protección del ambiente ocupa un lugar significativo en el ordenamiento jurídico colombiano. Desde esta perspectiva, esta Corte ha reconocido el carácter ecológico de la Constitución, el talante fundamental del derecho al ambiente sano y su conexidad con los derechos fundamentales a la vida y a la salud, entre otros[60], que impone deberes correlativos al Estado y a los habitantes del territorio nacional. Al respecto, en la sentencia C-671 de 2001[61], esta Corte señaló que:

la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter de objetivo social, que al estar relacionado adicionalmente con la prestación eficiente de los servicios públicos, la salubridad y los recursos naturales como garantía de la supervivencia de las generaciones presentes y futuras, ha sido entendido como una prioridad dentro de los fines del Estado y como un reconocimiento al deber de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos. Artículo 366 C.P.

(...)

La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho. En cuanto hace parte del entorno vital del hombre, indispensable para su supervivencia y la de las generaciones futuras, el medio ambiente se encuentra al amparo de lo que la jurisprudencia ha denominado “Constitución ecológica”, conformada por el conjunto de disposiciones superiores que fijan los presupuestos a partir de los cuales deben regularse las relaciones de la comunidad con la naturaleza y que, en gran medida, propugnan por su conservación y protección.

La citada sentencia, respecto de la relación del derecho a un ambiente sano con los derechos a la vida y a la salud, indicó lo siguiente:

El derecho al medio ambiente no se puede desligar del derecho a la vida y a la salud de las

personas. De hecho, los factores perturbadores del medio ambiente causan daños irreparables en los seres humanos y si ello es así habrá que decirse que el medio ambiente es un derecho fundamental para la existencia de la humanidad. A esta conclusión se ha llegado cuando esta Corte ha evaluado la incidencia del medio ambiente en la vida de los hombres y por ello en sentencias anteriores de tutelas, se ha afirmado que el derecho al medio ambiente es un derecho fundamental. (Negrilla y subrayado fuera del texto)

Bajo ese entendido, uno de los principios fundamentales del nuevo régimen constitucional es la obligación estatal e individual de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación[62], en virtud de la cual, la Constitución recoge, en la forma de derechos colectivos[63] y obligaciones específicas[64], las pautas generales que rigen la relación entre el ser humano y el ecosistema. Estas disposiciones establecen, por ejemplo, (i) el derecho colectivo a gozar de un ambiente sano, (ii) la obligación estatal y de todas las personas de proteger la diversidad e integridad del ambiente, (iii) la obligación del Estado de prevenir y controlar los factores de deterioro y garantizar un desarrollo sostenible y (iv) la función ecológica de la propiedad[65].

Mientras por una parte se reconoce el medio ambiente sano como un derecho del cual son titulares todas las personas -quienes a su vez están legitimadas para participar en las decisiones que puedan afectarlo y deben colaborar en su conservación-, por la otra se le impone al Estado los deberes correlativos de: 1) proteger su diversidad e integridad, 2) salvaguardar las riquezas naturales de la Nación, 3) conservar las áreas de especial importancia ecológica, 4) fomentar la educación ambiental, 5) planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para así garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, 6) prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, 7) imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados al ambiente y 8) cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas de frontera.[66]

De ello se colige que todos los habitantes del territorio colombiano tienen derecho a gozar de un entorno sano y el correlativo deber de velar por la conservación de este.

Igualmente, el Estado debe prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer sanciones legales por conductas lesivas del ambiente y exigir la reparación de los daños causados.

7.1.3. En resumen[67], la conservación del medio ambiente no solo es considerada como un asunto de interés general, sino principalmente como un derecho de rango constitucional del cual son titulares todos los seres humanos, en conexidad con el ineludible deber del Estado de garantizar la vida de las personas en condiciones dignas, precaviendo cualquier injerencia nociva que atente contra su salud. Para el efecto, la Constitución de 1991 impuso al Estado la obligación de asegurar las condiciones que permitan a las personas gozar del derecho a un medio ambiente sano, y dispuso el deber de todos de contribuir a tal fin mediante la participación en la toma de decisiones ambientales (art. 95.8 CP) y el ejercicio de acciones públicas (Art. 88 CP) y otras garantías individuales[68], entre otros.

7.2. El deber de los particulares de protección del ambiente, aun ante la limitación de su actividad económica[69]

7.2.1. La persona humana no solo es titular de derechos sino que también es sujeto de deberes u obligaciones imprescindibles para la convivencia social. Bajo ese entendido, el texto constitucional no solo establece la organización política básica del Estado y garantiza los derechos y las libertades públicas, sino que, además, constituye un marco general de conducta que vincula directamente a los particulares[70], sometiéndolos, en sus actuaciones, al acatamiento de la Constitución y las leyes (Arts. 4 y 6 CP).

Por deberes constitucionales se entienden aquellas “conductas o comportamientos de carácter público, exigibles por la ley a la persona o al ciudadano, que imponen prestaciones físicas o económicas y que afectan, en consecuencia, la esfera de su libertad personal. Las restricciones a la libertad general solo pueden estar motivadas por fundadas razones que determine el Legislador”[71]. Vistas así las cosas, los deberes consagrados en la Carta Política constituyen una autorización al legislador para desarrollar y concretar la sanción por el incumplimiento de los parámetros básicos de conducta social fijados por el Constituyente.

Con relación a la obligación de protección y conservación del ambiente (numeral 8 del artículo 95 de la Constitución), es necesario resaltar que el mismo no recae exclusivamente sobre el Estado, sino que es responsabilidad de todas las personas y ciudadanos, toda vez que lo que está en juego es la protección ambiental de las generaciones presentes y la supervivencia de las futuras.

Igualmente, dicha carga gira, en gran medida, en torno al concepto de desarrollo sostenible, el cual pretende “superar una perspectiva puramente conservacionista en la protección del medio ambiente, al intentar armonizar el derecho al desarrollo -indispensable para la satisfacción de las necesidades humanas- con las restricciones derivadas de la protección al medio ambiente”[72]. Sobre este tema en particular, en sentencia C-431 de 2000, la Corte señaló que:

el desarrollo social y la protección del medio ambiente imponen un tratamiento unívoco e indisoluble que progresivamente permita mejorar las condiciones de vida de las personas y el bienestar social, pero sin afectar ni disminuir irracionalmente la diversidad biológica de los ecosistemas pues éstos, además de servir de base a la actividad productiva, contribuyen en forma decidida a la conservación de la especie humana.[73]

Ahora bien, en desarrollo del citado deber de proteger y conservar el ambiente, el ordenamiento jurídico colombiano, pese a respetar la libertad de la actividad económica desarrollada por los particulares, impone una serie de limitaciones y condicionamientos a su ejercicio que tienden a hacer compatibles el desarrollo económico sostenido con la necesidad de preservar y mantener un ambiente sano.

Lo anterior, se reitera, por cuanto existe para los particulares una especial responsabilidad en la preservación y protección del ambiente, cuando quiera que con el ejercicio de la libertad de empresa se atente contra su equilibrio; más aún, cuando de su posible lesión pueden derivarse amenazas a derechos fundamentales o colectivos.

7.2.2. En ese sentido, el interés privado que representa la actividad económica se ve subordinado al interés público o social que exige la preservación del ambiente, de tal suerte que el particular debe realizar sus respectivas actividades dentro de los precisos marcos que le señalan la Constitución, la ley ambiental, los reglamentos y las autorizaciones que debe obtener de la entidad responsable del manejo del recurso o de su conservación. Al respecto, en la sentencia T-254 de 1993[74] este Tribunal expresó:

El particular al realizar su actividad económica tiene que adecuar su conducta al marco normativo que la orienta, la controla y la verifica, con el fin de que no cause deterioro al ambiente, o lo reduzca a sus más mínimas consecuencias y dentro de los niveles permitidos por la autoridad ambiental.

Hay que concluir que la contaminación dentro de ciertos rangos es una realidad, pues resulta ingenuo condicionar las actividades humanas a un impacto ambiental cero – aun cuando las actuaciones de los sujetos públicos y privados involucrados en la preservación ambiental debe necesariamente atender a ello – pues en general, la acción del hombre en el campo de sus actividades industriales y comerciales, incorpora de alguna manera elementos extraños y nocivos al ambiente.

La autoridad ambiental, debe admitir el ejercicio de una actividad económica legítima cuando su ejercicio no comprometa los límites tolerables de la contaminación, pues si los excede, el bien común exigirá que restrinja o se prohíba al particular el ejercicio de su actividad.

No se pueden señalar límites a las acciones y a las inversiones que requiera el control efectivo de la contaminación ambiental, pero debe saber quien asuma una actividad contaminante, que su primera responsabilidad, por encima de cualquier otra, es establecer los mecanismos más adecuados y eficaces para suprimir, o cuando menos reducir al mínimo tolerable, los efectos nocivos que se puedan deducir de tal actividad, aparte de que debe pagar, según las tasas de retribución ambiental que se establezcan, por lo menos parte del precio que cuesta contaminar. (negrilla fuera del texto original).

Así las cosas, la Sala concluye que es una obligación para todos los particulares, en especial para los que realizan actividades que de una u otra forma puedan causar impactos ambientales, dar cumplimiento al deber de protección y conservación del ecosistema, tomando las medidas de precaución necesarias para evitar la ocurrencia de un perjuicio o no al ambiente o para disminuir o mitigar las consecuencias generadas.

8. Conclusión y decisión del caso

8.1. En suma, procede la acción de tutela, de manera excepcional, para la protección transitoria de los derechos fundamentales vulnerados a la señora Cénaida Ramos Estupiñán y a su familia; por lo que este Tribunal revocará la decisión proferida, el 28 de octubre de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá). Con la salvedad de que la protección del derecho al medio ambiente sano, a la vivienda digna y a la salud de la comunidad de la vereda El Pedregal es competencia de la acción popular –en curso– ante el Tribunal Administrativo de Boyacá[75] y, en su lugar, concederá la protección de su

derecho fundamental a la vivienda digna y, así mismo, se protegerá su derecho fundamental al ambiente sano, como mecanismo transitorio, hasta tanto exista pronunciamiento de fondo en la acción popular en curso.

De otra parte, esta Sala constató que (i) la accionante se encuentra incluida en un programa de vivienda para damnificados pero que no se le ha asignado inmueble alguno; (ii) de las pruebas allegadas en sede de revisión, se puede colegir que la empresa accionada Minas Paz del Rio/Votorantim -amparada por los requerimientos de la ANM- tiene intención de reabrir las actividades de explotación del yacimiento de hierro en la vereda El Pedregal -Mina El Banco; (iii) así mismo, según las pruebas aportadas por la ANM y Corpoboyacá[76], surge la necesidad de realizar obras y adecuaciones requeridas por las autoridades ambientales, a fin de mitigar el impacto ambiental y evitar futuras afectaciones de mayor grado.

8.2. En consecuencia, se ordenará a la Alcaldía Municipal de Tasco que, en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, tome las medidas pertinentes y conducentes a la cabal protección del derecho a la vivienda digna de la señora Cénida Ramos Estupiñán y su familia, procurando la asignación del inmueble dentro del programa de vivienda para damnificados adelantado por el municipio, debiendo rendir informe del cumplimiento a la Defensoría del Pueblo -Regional Boyacá y a la Personería Municipal.

También se ordenará a la empresa Minas Paz del Rio/Votorantim que proceda a realizar las adecuaciones técnicas y a dar cumplimiento a los requerimientos de las autoridades ambientales y mineras, tal y como quedó expuesto en la parte motiva de esta providencia, en un tiempo no superior a seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia. El cumplimiento de esta orden se hará con el acompañamiento y mediación de la Alcaldía Municipal de Tasco y de la Personería Municipal de Tasco, al igual que de la Defensoría del Pueblo -Regional Boyacá- en el sentido de concientizar a la comunidad de la necesidad de la pronta realización de dichas obras en orden a mitigar los daños ambientales generados. La empresa deberá rendir informe cada treinta (30) días al Juzgado Promiscuo Municipal del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo sobre el cumplimiento de lo que se ordena y hasta la terminación de las obras en forma satisfactoria. En caso de incumplimiento, el señor juez deberá iniciar los trámites de verificación y, de ser preciso,

imponer las sanciones legales correspondientes[77]. Las medidas que la empresa ha de adoptar, así como la supervisión de su efectiva implementación, serán coordinadas y consultadas respectivamente por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Corpoboyacá y la ANM.

No puede la Corte dejar pasar por alto que, durante el proceso de revisión de esta acción de tutela y dentro del periodo probatorio, el Tribunal Administrativo de Boyacá indicó que fue promovida acción popular contra Minas Paz del Río SA, la Agencia Nacional de Minería, Corpoboyacá y el municipio de Tasco y que dentro de las actuaciones allí surtidas, fue decretado el inicio del trámite a la solicitud de medida cautelar de suspensión de la licencia ambiental y del plan de manejo ambiental a nombre de la empresa Minas Paz del Río/Votorantim, lo cual amerita hacer conocer al operador judicial de esta decisión, para lo que estime pertinente proveer.

En mérito de lo expuesto, la Sala Cuarta de Revisión de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE

PRIMERO.- REVOCAR la decisión proferida, el 28 de octubre de 2015, por el Juzgado Promiscuo Municipal de Tasco (Boyacá), en la acción de tutela incoada por Cénaida Ramos Estupiñán. En su lugar CONCEDER la protección del derecho fundamental a la vivienda digna de Cénaida Ramos Estupiñán y su familia, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. Así mismo, CONCEDER como mecanismo transitorio, hasta tanto exista pronunciamiento de fondo en la acción popular en curso, la protección del derecho fundamental al ambiente sano de Cénaida Ramos Estupiñán y su familia.

SEGUNDO.- ORDENAR a la Alcaldía Municipal de Tasco que, en un término no superior a dos (2) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia, tome las medidas pertinentes y conducentes a la cabal protección del derecho a la vivienda digna de la señora Cénaida Ramos Estupiñán y su familia, procurando la asignación del inmueble dentro del programa de vivienda para damnificados adelantado por el municipio, debiendo rendir informe del cumplimiento a la Defensoría del Pueblo -Regional Boyacá y a la Personería Municipal.

TERCERO.- ORDENAR a la empresa Minas Paz del Rio/Votorantim que proceda a realizar las adecuaciones técnicas y a dar cumplimiento a los requerimientos de las autoridades ambientales y mineras, tal y como quedó expuesto en la parte motiva de esta providencia, en un tiempo no superior a seis (6) meses, contados a partir de la notificación de esta providencia. El cumplimiento de esta orden se hará con el acompañamiento y mediación de la Alcaldía Municipal de Tasco y de la Personería Municipal de Tasco, al igual que de la Defensoría del Pueblo -Regional Boyacá- en el sentido de concientizar a la comunidad de la necesidad de la pronta realización de dichas obras en orden a mitigar los daños ambientales generados.

Parágrafo. La empresa deberá rendir informe cada treinta (30) días al Juzgado Promiscuo Municipal del Distrito Judicial de Santa Rosa de Viterbo sobre el cumplimiento de lo que se ordena y hasta la terminación de las obras en forma satisfactoria. En caso de incumplimiento, el señor juez deberá iniciar los trámites de verificación y, de ser preciso, imponer las sanciones legales correspondientes. Las medidas que la empresa ha de adoptar, así como la supervisión de su efectiva implementación, serán coordinadas y consultadas respectivamente por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá – Corpoboyacá y la Agencia Nacional Minera – ANM

CUARTO.- COMPULSAR copia de esta decisión al Tribunal Administrativo de Boyacá, con destino a la acción popular #2015-0730-00.

QUINTO.- Por Secretaría, líbrese la comunicación prevista en el artículo 36 del Decreto 2591 de 1991.

Notifíquese, comuníquese, cópiese, publíquese en la Gaceta de la Corte Constitucional y cúmplase.

GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Magistrado

GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO

Magistrada

Magistrado

MARTHA VICTORIA SÁCHICA MÉNDEZ

Secretaria General

[1] Presentado el 25 de agosto de 2015. Ver folios 40 al 82 del cuaderno 1.

[2] Folio 42 del cuaderno 1.

[3] Presentado el 25 de agosto de 2015. Ver folios 83 al 120 del cuaderno 1.

[4] Presentado el 3 de septiembre de 2015. Ver folios 144 al 201 del cuaderno 1.

[5] Ver folios 191 al 201 del cuaderno 1.

[6] Presentado el 2 de septiembre de 2015. Ver folios 205 al 237 del cuaderno 1.

[7] Presentado el 9 de septiembre de 2015. Ver folios 238 al 246 del cuaderno 1.

[8] Presentado el 9 de septiembre de 2015. Ver folios 247 al 266 del cuaderno 1.

[9] Extracto del fallo del 2 de septiembre de 2015 (Folios 132 y 133 del cuaderno 1).

[10] Presentado el 8 de septiembre de 2015. Ver folios 202 al 204 del cuaderno 1.

[11] Ver folio 94 del cuaderno principal.

[12] Ver folio 237 del cuaderno principal.

[13] El Programa de Trabajo e Inversiones – PTI (Requerido bajo el Decreto 2655 de 1988) y el Programa de trabajos y Obras – PTO tienen como finalidad que antes del vencimiento de la etapa de exploración, el concesionario presente un programa de trabajos y obras para el periodo de explotación que hace parte de las obligaciones contractuales, el cual contiene entre otros, el área definitiva de explotación (Artículo 84 de la Ley 685 de 2001).

Recuperado

en:

<https://www.anm.gov.co/sites/default/files/NormativaConceptosJuridicos/02092013-consultate masminerosvarios.pdf>

[14] Confróntese con las sentencias T-228 de 2012 y T-177 de 2011, proferidas por esta misma Sala. Ver también las sentencias T-731, T-677, T-641 y T-426 de 2014; T-891, T-889, T-788 y T-736 de 2013; T-1074, T-1058, T-1047, T-932, T-928, T-778, T-703, T-699, T-452, T-358, SU-195 y T-001 de 2012; SU-339, T-531, T-649, T-655, T-693, T-710 y T-508 de 2011; T-354 de 2010; C-543 de 1992, entre otras.

[15] T-451 de 2010.

[16] T-608 de 2008.

[17] T-494 de 2010.

[18] T-451 de 2010.

[19] T-590 de 2013.

[20] T-003 de 1992.

En concurrencia con los elementos configurativos que llevan a determinar que se está en presencia de un perjuicio irremediable, este Tribunal ha sostenido que, para que proceda la tutela como mecanismo de defensa transitorio, se requiere también verificar que dicho perjuicio se encuentre probado en el proceso. Sobre este particular, ha expresado la Corte que el juez constitucional no está habilitado para conceder el amparo transitorio, que por expresa disposición constitucional se condiciona a la existencia de un perjuicio irremediable, si el perjuicio alegado no aparece acreditado en el expediente, toda vez que el juez de tutela no está en capacidad de estructurar, concebir, imaginar o proyectar, por sí mismo, el contexto fáctico en el que ha tenido ocurrencia el presunto daño irreparable [Sobre el tema se pueden consultar, entre otras, las Sentencias SU-995 de 1999, T-1155 de 2000 y T-290 de 2005].

La posición que al respecto ha adoptado esta Corporación, reiterada en distintos fallos, no deja duda de que la prueba o acreditación del perjuicio irremediable es requisito fundamental para conceder el amparo. Por ello, ha señalado la Corte que quien promueva la

tutela como mecanismo transitorio, no le basta con afirmar que su derecho se encuentra sometido a un perjuicio irremediable. Es necesario, además, que el afectado “explique en qué consiste dicho perjuicio, señale las condiciones que lo enfrentan al mismo y aporte mínimos elementos de juicio que le permitan al juez de tutela verificar la existencia del elemento en cuestión” (Sentencia T-290 de 2005).

[22] Estas ideas fueron extraídas de la sentencia T-389 de 2015 del mismo magistrado ponente de la providencia actual.

[23] C-215 de 1999.

[24] C-377 de 2002.

[25] T-659 de 2007.

[26] Ibidem.

[27] T-517 de 2011.

[28] Cfr. Sentencias T-219 de 2004; T-1451 de 2000; T-1527 y SU-1116 de 2001; T-644 de 1999; T-244 de 1998; SU-429 de 1997; T-500 de 1994; SU-067 y T-254 de 1993; y, más recientemente, las sentencias T-517 de 2011; T-576, T-584, T-661 y T-1085 de 2012; T-082 y T-443 de 2013; T-139 y T-362 de 2014; T-042, T-080, T-343 y T-389 de 2015.

[29] Sentencia SU-1116 de 2001 (MP Eduardo Montealegre Lynett).

[30] T-661 de 2012 (MP Adriana M. Guillén Arango).

[31] Ver folio 351 del cuaderno principal.

[32] Ver folio 192 del cuaderno principal.

[33] Ver folio 187 del cuaderno principal.

[34] Ver folio 187 (reverso) del cuaderno principal.

[35] Ver folios 192 al 208 del cuaderno principal.

[36] Ver folio 204 del cuaderno principal

[37] Ver folio 168 (reverso) del cuaderno principal.

[38] Extraído del informe del alcalde municipal, ver folio 121 del cuaderno principal.

[39] Ver folio 324 del cuaderno principal.

[40] Ver folio 325 del cuaderno principal.

[41] Confrontar en el cuaderno principal: ANM – ver folios 168 y 170; Corpoboyacá – ver folios 234 al 235; Defensoría del Pueblo /Regional Boyacá – ver folios 296 y 297;

[42] Ver folio 123 del cuaderno principal.

[43] Ver folio 148 del cuaderno principal.

[44] Ver folio 148 del cuaderno principal: “En los predios de la empresa y en predios de particulares se constataron movimientos de remoción en masa y en otros agrietamientos del terreno y evidencias de arrastre de material, circunstancia que genera riesgo de deslizamientos, el cual en caso de presentarse lógicamente afectaría el predio de la accionante CENAIDA RAMOS”.

[45] Ver folio 153 del cuaderno principal.

[46] Corte Constitucional, Sentencia T-1034 de 2006 (MP Humberto Antonio Sierra Porto).

[47] Ver folio 236 del cuaderno principal.

[48] Ibidem.

[49] Obra a folios 95 al 151 del cuaderno principal.

[50] Ver folio 123 del cuaderno principal.

[51] ARTICULO 51. “Todos los colombianos tienen derecho a vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas

asociativas de ejecución de estos programas de vivienda.”

[52] Sentencia T-986A de 2012; MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub “(...) en razón a que (i) a la luz de los instrumentos internacionales que consagran las obligaciones del Estado colombiano, todos los Derechos Humanos deben ser garantizados; (ii) la adopción del modelo de Estado Social de Derecho, conlleva el reconocimiento de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales como fundamentales; (iii) todos los derechos comprenden tanto mandatos de abstención, como de prestación y ello no es óbice para negar su naturaleza fundamental; (iv) a pesar de que las prestaciones requeridas para la satisfacción de esta garantía deben ser precisadas por las instancias del poder, es común a todos los derechos constitucionales cierto grado de indeterminación; y (v) una cosa es la naturaleza del derecho y otra su eficacia, por lo que un derecho fundamental puede tener distintos grados de eficacia”.

[53] Ver sentencia T-585 de 2008 (MP Humberto Antonio Sierra Porto). En efecto, la jurisprudencia constitucional ha señalado que el amparo de esta garantía es procedente en tres hipótesis, a saber: primero, cuando se pretende hacer efectiva la faceta de abstención de la vivienda digna; segundo, siempre que se presenten pretensiones relativas al respeto de derechos subjetivos previstos en el marco de desarrollos legales o reglamentarios; y tercero, en eventos en los que, por una circunstancia de debilidad manifiesta, el accionante merece una especial protección constitucional, circunstancia que torna imperiosa la intervención del juez de tutela, con el fin de adoptar medidas encaminadas a lograr la igualdad efectiva.

[54] Ver Sentencia T-199 de 2010 y T-530 de 2011.

[55] Numerales 6 y 7 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[56] Numeral 8 de la Observación General 4 del Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

[57] Comité de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, Ibidem.

[58] Sentencia T-157 de 2008, ver también Sentencia C-057 de 2010.

[59] Cfr. las sentencias T-698 de 2015 (MP Gloria Stella Ortiz Delgado), T-760 de 2015 (MP Alberto Rojas Ríos), T-526 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub), T-109 de 2011 (MP Luis Ernesto Vargas Silva), T-199 de 2010 (MP Humberto Antonio Sierra Porto) y T-408 de 2008 (MP Jaime Araújo Rentería), entre otras.

[60] Cfr. Sentencias T-092 de 1993 MP Simón Rodríguez Rodríguez y C-671 de 2001. MP Jaime Araujo Rentería.

[61] MP Jaime Araujo Rentería. Se declaró la exequibilidad de la “Enmienda del Protocolo de Montreal aprobada por la Novena Reunión de las Partes, suscrita en Montreal el 17 de septiembre de 1997”, que desarrolla “los preceptos constitucionales que consagran la cooperación internacional en campos indispensables para la preservación de la salud y la vida de las personas, contenidos en el Preámbulo y en los artículos 1, 2 y 9 de la Carta. De igual forma, garantiza y respeta la equidad, la reciprocidad y la conveniencia nacional, que deben inspirar las relaciones internacionales en materia política, económica, social y ecológica, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 226 del Estatuto Supremo”.

[62] Artículo 8º de la Constitución Política.

[63] Artículos 79 y 80 de la Constitución Política.

[64] Artículo 95-8 de la Constitución Política.

[65] Cfr. las sentencias T-154 de 2013, T-1085 de 2012, T-500 de 2012, T-458 de 2011 y T-160 de 2007, entre otras.

[66] Sentencia C-431 de 2000. MP Vladimiro Naranjo Mesa.

[68] Artículos 11, 49 incisos 1 y 2, 67 inciso 2 y 330 numeral 5 ibídem, entre otros.

[69] Extractos de la sentencia T-1085 de 2012 (MP Jorge Ignacio Pretelt Chaljub).

[70] Ver Sentencia T-125 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[71] Sentencia T-125 de 1994. MP Eduardo Cifuentes Muñoz.

[72] Sentencia C-058 de 1994. MP Alejandro Martínez Caballero.

[73] MP Vladimiro Naranjo Mesa

[74] MP Antonio Barrera Carbonell

[75] Acción popular # 2015-0730-00.

[76] Obran a folios 167 a 227 y 235 a 267, respectivamente, del cuaderno principal.

[77] Cfr. las sentencias T-042 de 2015 y T-734 de 2009, entre otras.