



**CONSEJO DE ESTADO
LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SECCIÓN PRIMERA**

Bogotá,) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

CONSEJERO PONENTE: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA

En cumplimiento a lo ordenado el 11 de diciembre de 2023 por la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación decidió:

En el proceso con radicado 11001-03-15-000-2023-04410-011, la Sala procede a decidir, en única instancia, las demandas de nulidad y de amparo y, en su lugar, AMPÁRANSE los derechos fundamentales invocados por el accionante. Se revoca la sentencia de primera instancia. SEGUNDO: ORDÉNASE al Consejo de Estado, Sección Primera, que en el término de veinte (20) días profiera sentencia en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2001-00126-01 [...].

En el proceso con radicado 11001-03-15-000-2023-04410-011, la Sala procede a decidir, en única instancia, las demandas de nulidad y de amparo y, en su lugar, AMPÁRANSE los derechos fundamentales invocados por el accionante. Se revoca la sentencia de primera instancia. SEGUNDO: ORDÉNASE al Consejo de Estado, Sección Primera, que en el término de veinte (20) días profiera sentencia en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2001-00126-01 [...].

En el proceso con radicado 11001-03-15-000-2023-04410-011, la Sala procede a decidir, en única instancia, las demandas de nulidad y de amparo y, en su lugar, AMPÁRANSE los derechos fundamentales invocados por el accionante. Se revoca la sentencia de primera instancia. SEGUNDO: ORDÉNASE al Consejo de Estado, Sección Primera, que en el término de veinte (20) días profiera sentencia en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2001-00126-01 [...].

¹ Sentencia de 11 de diciembre de 2023. Radicado: 11001-03-15-000-2023-04410-01. Actor: Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez. En la decisión la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación decidió: “[...] PRIMERO: REVÓCASE la sentencia de primera instancia proferida el 2 de noviembre de 2023 por el Consejo de Estado, Sección Quinta, que negó la solicitud de amparo y, en su lugar, AMPÁRANSE los derechos fundamentales invocados por el accionante. Se revoca la sentencia de primera instancia. SEGUNDO: ORDÉNASE al Consejo de Estado, Sección Primera, que en el término de veinte (20) días profiera sentencia en el proceso con radicado 11001-03-24-000-2001-00126-01 [...]”.

ANTECEDENTES

I. Las demandas

I.1.1. La demanda del proceso radicado: 11001-03-24-000-2001-00126-01²

El señor Robinson Humberto Patino, obrando a través de apoderado y en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del Código Contencioso Administrativo, en adelante

CCA, interpretada como de nulidad especial ambiental consagrada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993³, presentó demanda ante esta Corporación con el fin de obtener las siguientes declaraciones⁴:

“[...] 1ª. - Que son nulos los Artículos 1º; 2º; 3º y 4º de la Resolución No.81098 de ~~fecha~~ 2 de ~~octubre~~
de
/
año 2000
~~exped~~
i
de por
e
/
M
i
n
i
~~se~~
i
o de
M
i
nisterio de Minas y Energía.

2ª. - Que son nulos los Artículos 1º; 2º; 3º; 4º; 5º; 6º; 7º y 8º de la Resolución No.80027 de fecha 12 de enero de 2001, también expedida por el Ministerio de M
i
nisterio de Minas y Energía.

3ª. - Que se condene en costas a la entidad demandada, el Ministerio de Minas y Energía

4ª. - Que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique al ministro de Minas y Energía, para los efectos legales correspondientes [...]”.

1.1.2. La demanda del proceso radicado: 11001-03-26-000-2002-00047-01⁵

La Asociación Ecológica Colombiana -ASOECO, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, interpretada como de nulidad especial ambiental consagrada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993⁶, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera⁷, con el fin de obtener las siguientes declaraciones⁸:

“[...] Que el Honorable Tribunal de Cundinamarca declare la nulidad de las
~~Res~~
/
uc
i
res Número 8027
de de
/ de
2 de ~~enero~~ de 2011 y 8 de
de de
/ de
2 de 2000, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, por cuanto dicho acto es

² Folios 25 a 84 C 1.
³

Auto de 27 de Abril de 2001. Folios 89 a 97 C 1. Auto de 8 de agosto de 2003. Folios 1098 a 1103 C 3.

4 Folio 26 C 1.

5 Folios 1 a 4 del C pp.

6 Auto de 27 de Abril de 2001. Folios 89 a 97 C 1. Auto de 8 de agosto de 2003. Folios 1098 a 1103 C 3.

7 Mediante providencia de 29 de agosto de 2022, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", remitió el proceso al Consejo de Estado, luego de declarar la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio de la demanda, al considerar que carecía de competencia funcional, toda vez que es esta Corporación la que conoce de la nulidad de actos administrativos que versan sobre asuntos mineros en que sea parte la Nación, de acuerdo con el numeral 11 del artículo 128 del C.C.A.

8 Folio 1 C pp.

contrario a los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia y el artículo 61 de la ley 99 de 1993, y demás normas concordantes [...]

I.1.3. La demanda del proceso radicado: 11001-03-26-000-2001-00054-019

Los señores Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Eduardo Alméciga Martínez, en

e

j

ec

i

c

i

o

de

l

a

ac

i

ón

de

nu

l

i

dad

pev

i

sa

en

e

l

actu

l

o

84

de

l

CCA,

i

repetida

como

de

nu

l

i

dad

espec

i

a
|
amb
i
era
|
consagrada en
e
|
afu
|
o 73 de
|
a Ley 99 de 1993¹⁰, presentaron demanda ante esta Corporación¹¹ con miras a obtener las siguientes declaraciones¹²:

“[...] 1º- Que es nula la Resolución No. 81098 de fecha 12 de octubre del año 2000 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

2º – Que es nula la Resolución No. 80027 de fecha 12 de enero de 2001, también expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

3º- Que se condene en costas a la entidad demandada, el Ministerio de Minas y Energía.

4º- Que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin a la presente acción, se comunique al ministro de Minas y Energía, para los efectos legales correspondientes [...]”.

1.1.4. La demanda del proceso radicado: 11001-03-26-000-2001-00055-01¹³

El señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, en ejercicio de la acción de nulidad prevista en el artículo 84 del CCA, interpretada como de nulidad especial ambiental consagrada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993, presentó demanda ante esta Corporación¹⁵, con el fin de obtener las siguientes declaraciones¹⁶:

“[...] 1ª. - Que es nula la resolución No.5-0001 de fecha 04 de enero de 1.993 de la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía que otorga licencia de exploración;

⁹ Folios 29 a 74 del C pp.

¹⁰ Auto de 8 de agosto de 2003. Folios 1098 a 1103 C 3.

¹¹ Mediante auto de 21 de octubre de 2002, el magistrado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Doctor Alier Echeburúa, otorgó sentencia por la que se declaró la nulidad de la resolución No. 81098 de fecha 12 de octubre de 2000 expedida por el Ministerio de Minas y Energía.

en
i
t
i

ó
e
l
eped
i
ete
a
l
Doto
Gto
i
e
l
Edlab
Mte
l
o
Mag
i

Merba

del Consejo de Estado, Sección Primera, con el fin de que estudiara la acumulación de procesos. Frente a lo cual, la constructora Palo Alto presentó recurso de reposición, el cual fue resuelto, mediante auto de 10 de diciembre de 2002, en el sentido de confirmar la remisión del expediente. Finalmente, mediante providencia de 6 de ~~enero de 2003~~

e
l
mag
i
sub
de
l
Cone
j
o
Sac
i
ón
A
l
i

de

Estob

Tercer

Doto

El ~~abogado~~ ~~Enrique~~ ordenó se cumpliera lo decidido en el auto de 21 de octubre de 2002.

12 Folio 30 C pp.

13 Folios 84 a 153 del C pp.

14 Auto de 25 de abril de 2006. Folios 1537 a 1539 C 3.

15 El 30 de enero de 2003, el magistrado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Doctor Ricardo Hoyos Duque, ~~ad~~

ev
i
ar
e
l
eped
i
ete
l
a
l
a
Sac
i
ón
Pr
i
nea
estd
i
aa
l
a
amu
l
ac
i
ón
de
l

a

sección

de

pa

que

se

proceso.
16 Folio 86 C pp.

2ª.- Que es nula la resolución No.701352 de fecha 26 de octubre de 1.998 de la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía que declara perfeccionada la Cesión;

3ª. - Que es nula la resolución No.5-0006 de fecha 07 de enero de 1.993 de la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía que otorga licencia de exploración;

4ª. - Que es nula la resolución No. 700521 de fecha 09 de mayo de 1996 proferida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía que declara perfeccionada la Cesión;

5ª.- Que es nula la resolución No.700771 de fecha 08 de julio de 1.996 proferida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía que declara perfeccionada Cesión;

6ª.- Que es nula la resolución No.5-1154 de fecha 10 de marzo de 1.993 proferida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía que declara perfeccionada la Cesión;

l
es
de
l
M
i
n
i
~~se~~
i
o
M
i
ras y ~~Energía~~ que autorizó la cesión del 50% derechos de explotación minera de materiales de construcción;
7ª.- Que es nula la resolución No. 5-1979 de fecha 02 de abril de 1.993 proferida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, que declaró perfeccionada la cesión del 50% derechos de explotación minera de materiales de construcción;
8ª - Que es nulo el auto de fecha 27 de mayo de 1.993 proferido por la Dirección ~~Gen~~
l
de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía [...];
9ª.- Que es nula la resolución No.100570 de fecha 10 de mayo de 1.994 expedida por
l
a
D
i
v
i
s
i
ón
~~Leg~~
l
de
M
i
ras
de
l
M
i
n
i
~~se~~
i
o
M
i
ras y ~~Energía~~ subcontrato de arrendamiento de 25 mil Metros cuadrados;
10ª. - Que es nula la resolución No.700526 de fecha 09 de mayo de 1.996 expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía, que autoriza cesión;
11°. - Que es nula la resolución No.701329 de fecha 31 de octubre de 1.996 expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía, que declara perfeccionada cesión;

de
de
de

12ª. - Que es nula la resolución No.700903 de fecha 06 de Julio de 1.998 expedida por la Dirección General de Minería y Energía de la Nación y que perfeccionada Cesión;

13°. - Que es nula la resolución No. 81098 de fecha 12 de octubre del año 2000 del Ministerio de Minas y Energía que decretó la expropiación de 165.778 hectáreas de suelos de zonas ambientalmente protegidas y prohibidas para ese efecto;

14°. - Que es nula la resolución No.80027 de fecha 12 de enero de 2001 del Ministerio de Minas y Energía, que decretó la expropiación de 165.778 hectáreas de suelos de zonas ambientalmente protegidas y prohibidas para ese efecto;

15°. - Que se condene en costas a la entidad demandada, La Nación - Ministerio de Minas y Energía;

16°. - Que una vez ejecutoriada la sentencia que ponga fin al presente proceso, se comunique al ministro de Minas y Energía; a la Oficina de Registro de

a
/

Director de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR Cundinamarca y al Ministro del Medio Ambiente, para los efectos legales correspondientes y de su competencia [...]”.

V. Los hechos comunes y relevantes de las demandas acumuladas¹⁷

Como fundamentos fácticos en las demandas acumuladas se indicaron, en síntesis

los siguientes:

El 24 de agosto de 1992, el señor Ricardo Vanegas Sierra presentó una solicitud de licencia de explotación minera para la explotación de materiales de construcción en el municipio de La Calera, bajo el número de radicación 16569.

El 22 de septiembre de 1992, el señor Jorge Enrique Ponguta Orduz solicitó al Ministerio de Minas y Energía una Licencia de Exploración para llevar a cabo una exploración técnica de materiales de construcción en un sector colindante a la anterior solicitud, la cual se radicó con el número 16715.

Antes de conceder esas licencias de exploración, el Ministerio de Minas y Energía, mediante

ante

l

os

d

i

c

i

os 5124626 y 5124628 de 30 de octubre de 1992,

so

l

i

c

i

ó

l

a

a Corporación Autónoma Regional - CAR un concepto sobre la viabilidad de las labores mineras en el área de esa solicitud.

1La respuesta de la autoridad ambiental fue emitida a través del oficio número 13398 de 17 de diciembre de 1992. El concepto precisó que el área solicitada no correspondía al Distrito Capital de Bogotá y, por lo tanto, no formaba parte del área de Reserva Forestal

l

Protectora

S

i

n

l

a

autor

i

dad

amb

i

ent

l

ac

l

ó

e

l

embargo,

er

predio en cuestión se ubicaba en la vertiente de la cuenca del Río Teusacá, en la zona identificada como Área de Reserva Forestal Protectora Productora, donde cualquier uso diferente al forestal requería una licencia previa, conforme a lo establecido en los artículos 208 y 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

1Basándose en este concepto y en el estudio técnico elaborado el 22 de diciembre de 1992 por

l

a
Soc
i
ón de
Estud
i
os de
Ingen
i
ería de
l
a
D
i
v
i
s
i
ón de
Ingen
i

ería Proyectos, el Ministerio de Minas y Energía emitió la Resolución 50001 de 4 de enero de 1993, a través de la cual otorgó al señor Ricardo Vanegas Sierra la

¹⁷ Expediente No. 2001-00126-01, folios 26 a 48 C 1. Expediente No. 2001-00047-01, folio 2 C pp. Expediente No. 2001-00054-01, folios 30 a 47 C pp. Expediente No. 2001-00055-01, folios 87 a 109 C pp.

Licencia número 16569 para la exploración técnica de un yacimiento de materiales de construcción en La Calera.

1 Igualmente, mediante Resolución 50006 de 4 de enero de 1993, el Ministerio de
M
i
ras y Energía otorgó
a
l
señor Jorge
Err
i
que Pangua Odiz
l
a
l
i
cer
i

a 16715, válida por dos (2) años, para la exploración técnica de un yacimiento de
Materiales de

Constucc

i

ón

en

e

l

mun

i

c

i

p

i

o

de

La

Ca

l

ea

La

i

nsr

i

pc

i

ón

de

ese

tu

l

o

en

e

l

Registro Minero Nacional se llevó a cabo el 24 de febrero de 1993.

1 Mediante auto fechado el 3 de junio de 1993, la Sección de Licencias del Ministerio de Minas y Energía precisó que antes de la firma del contrato, la Sección de

Pdecc

i

ón

de

l

Med

i

o

Amb

i

ente

debía

ea

l

ur

s

i

e

l

i
 resab
 ump
 |
 á
 |

con

os requisitos establecidos en el inciso 2° del artículo 208 del Decreto 2811 de 1974, concepto que fue emitido favorablemente el 22 de junio de 1993.

1El 12 de julio de 1993, el Ministerio de Minas y Energía formalizó el Contrato de Concesión Minera 16569 con el señor Ricardo Vanegas Sierra para la explotación de materiales de construcción en el municipio de La Calera. Además, el 15 de septiembre de 1993, el Ministerio de Minas y Energía suscribió con el señor Jorge Enrique Ponguta Orduz el Contrato de Concesión Minera 16715.

1El 22 de diciembre de 1993 el Congreso de la República promulgó la Ley 99, en cuyo artículo 61 declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros

c
 i
 rudentes
 s
 i
 seras

y

montañosos

como

de

i
 rtes
 eo
 |
 óg
 i
 o
 rec
 i
 ora
 |

, con destinación prioritaria para la actividad agropecuaria y forestal. En esa misma disposición, se consagró el deber del Ministerio del Medio Ambiente de determinar las zonas en las cuales existe compatibilidad con las explotaciones mineras. Con base en dicha reglamentación del suelo, la CAR debía otorgar o negar las correspondientes licencias ambientales.

1El Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 222 de 1994 que especificó la zonificación de las áreas compatibles con las actividades mineras. El artículo 6 *ibidem*, modificado por el artículo 2° la Resolución 249 de 1994, señaló que las actividades mineras localizadas fuera de las zonas declaradas como

compa
 i
 b
 |

esque contarán con permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, al momento de la expedición de esa resolución, debían presentar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental ante la autoridad ambiental competente.

1En cumplimiento de lo anterior, el señor Ricardo Vanegas Sierra presentó ante la CAR, para su aprobación, el Plan de Manejo y Restauración Ambiental de que trata la norma antes referida.

1A través de la Resolución número 0421 de 17 de marzo de 1997, la CAR ordenó a Ricardo Vanegas Sierra ejecutar el plan de manejo y restauración ambiental para

l

a

at

i

v

i

dad

edad

i

va

de

ma

i

a

l

es

de

construcc

i

ón

en

l

a

fac

i

óntermino vinculada al contrato de concesión 16569.

1A través de las Resoluciones 701352 de 26 de octubre de 1998 y 700771 de 8 de julio de 1996, el Ministerio de Minas y Energía declaró formalmente perfeccionada la cesión del Contrato de Concesión número 16569, realizada por Ricardo Vanegas Sierra a favor de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C; así como la cesión de derechos del señor Jorge Enrique Ponguta Orduz dentro del contrato 16715 a favor de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C.

2El 5 de mayo de 2000, la referida sociedad, en calidad de titular de los Contratos de Conces

i

ón

M

i

rea números 16559 y 16715
so
l
i
c
i
tá
a
l
M
i
n
i
str
i
o
M
i

1El Ministerio de Minas y Energía la declaración de expropiación, por motivos de utilidad pública e interés social del predio denominado “El Santuario”, ubicado dentro de la finca “[...] *Las Lomitas* [...]” en el municipio de La Calera, identificado con el folio de Matrícula Inmobiliaria número 50N-20334163.

2El Ministerio de Minas y Energía solicitó a la Presidencia de la Empresa Nacional

M
i
rea Ltda
M
i
reco
l
Ltda,
med
i
ate
e
l
d
i
c
i

3El 17 de mayo de 2000, la realización de una visita técnica a la zona de la solicitud de expropiación con el fin de inspeccionar el predio rural.

4Mediante comunicación 06436 de 14 de agosto de 2000, Minercol Ltda., remitió el informe de la visita efectuada entre los días 28 y 30 de junio de 2000, en el cual precisó que los títulos mineros se superponen a las áreas solicitadas en expropiación.

Con fundamento en lo anterior, el Ministerio de Minas y Energía expidió la Resolución 81098 de 12 de octubre de 2000, que declaró los motivos de utilidad pública e interés social de la expropiación del predio a favor de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C.

La señora Alba Tulia Peñarete Murcia y la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C. presentaron recurso de reposición en contra de la Resolución 81098. Adicionalmente, el ciudadano Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez radico 2 solicitudes de revocatoria directa, una en nombre propio y otra en calidad de apoderado de la señora Peñarete Murcia. Estos recursos y solicitudes fueron resueltos mediante la Resolución número 80027 de 12 de enero de 2001, confirmando la decisión expi-
i
ar
i
ay negando la revocatoria de la misma.

XXIV. Fundamentos de derecho y el concepto de violación propuesto en las demandas acumuladas

XXIV.1. Fundamentos de derecho

Los demandantes señalaron que los actos administrativos acusados quebrantaron: (i) la Constitución Política, artículos 1°, 2° (inciso 1°), 4°, 8°, 13, 49, 58, 63, 79 (inciso 2°), 80, 82, 88 (inciso 2°) 93, 95 (inciso 2° y numeral 8°) 101, 113, 114, 115

(
i
nc
i
so 2), 123

(
i
nc
i
so 2) 150, 208

(
i
nc
i
so 1), 209, 313

(ad
i
nes y 9332, 333, 334, 360 (inciso 1°), 360 y 366; (ii) la Ley 153 de 1887, artículos 1°, 2°,
y 3°

(
i
i
i
)

e
l
Cód
i
g
C
i
v
i
l
,
afu
l
o
(
i
v)
l
a
afu
l
os
l
i
ta
l
es
(
l
i
ta
l
y
afu
l
o
(
i
i
i
)
l

Ley 99 de 1993

23, 56, 49, 73, 83, 84, 85, 103 y 118; (v) el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974, artículos 1°, 2°, 4°, 7°, 8°, 30, 39, 42, 43

44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 67, 178, 179

180, 181, 182, 183, 184, 185, 189, 190, 191, 202 a 210, 302 a 304, 312 y 314; (vi) el Código de Minas, Decreto 2655 de 1988, artículos 7°, 9°, 10°, 11, 13, 15, 16, 22, 24, 26, 45, 76, 166, 183, 184, 185, 247, 302 y 303; (vii) la Ley 2° de 1959, párrafo 2°

18,

1993,

39, 42, 43

178, 179

24, 26,

5,

a Ley 79 de 1986
 (i)
 x)
 l
 a Ley 165 de 1994,
 artículo 2; (x)
 l
 Ley 356 de 1997; (xi) la Ley 23 de 1973, artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16 y 17; (xii) la Ley 388
 de 1997,
 artículo
 los 2, 3, y 7;
 (x
 i
 i
 i
)
 l
 a Ley 491 de 1999,
 artículo 21;
 (x
 i
 v)
 e
 l
 Decreto Ley 1042 de 1978, artículo 2°; (xv) el Decreto 2278 de 1953,
 artículo 4°;
 (xvi) el Decreto 1300 de 1941, artículo 1°; (xvii) el Decreto 1383 de 1940, artículos 1°, 2° y 3°;
 (xviii) el Decreto 1050 de 1968, artículo 1°; (xix) el Decreto 2857 de 1981,
 artículo
 los 4 a 4; (x)
 e
 l
 Decreto 01 de 1984,
 artículo 2;
 (x
 i
)
 e
 l
 Decreto 153 de 1994; (xxii) el Decreto 501 de 1995, artículo 1°; (xxiii) las Resoluciones No. 00222 y 029 de
 1994

de
l
M
i
n
i
st
i
o
de
l
Med
i
o
Arb
i
ete
(x
i
v)
e
l

Decreto 124 de 1999, artículos 5° y 6°; (xxv) las Resoluciones No. 3482 de 16 de septiembre de 1986; 4393 de 11 de noviembre de 1986 y 3921 de agosto 30 de 1988 de la Corporación Autónoma regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR); (xxvi)

e
l
Acuerdo 30 de 30 de
septiembre de 1976
(xxv
i
i
)
l
a
Reso
l
uc
i
ón
e
j
ent
i

Decreto 06 de 31 de marzo de 1977 y; (xxviii) el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 1999 del municipio de la Calera.

XXIV.1. El concepto de violación

Los demandantes señalaron como cargos de violación en contra de los actos acusados los siguientes: (i) falta de competencia; (ii) desconocimiento de las normas en que debieron fundarse y; (iii) falsa motivación, tal y como se observa a continuación:

XXIV.1.1. Falta de competencia

Mencionaron que el Ministerio de Minas y Energía, sin competencia o facultad legal, dio a los suelos objeto de la solicitud de expropiación, un uso y destinación diferente al permitido por la ley, desconociendo los principios de zonificación, planeación, intervención y ordenamiento territorial ambiental, así como los artículos 333 y 334 de

l
a
Const
i
tu
i
ón
Po
l
t
i
ca,
e
l
artu

o 1º
de
l
Decreto 1050 de 1968

os artículos 2º, 3º, y 7º de la Ley 388 de 1997, los artículos 1º, 2º, 3º, 5º, 6º, 69, 70, 71, 72, 83, 84, 85, 103, 118 de la Ley 99, los artículos 5º y 6º del Decreto 1124 de 1999 y los artículos 7º y 183 del Código de Minas vigente en esa época.

Aseguraron que el Ministerio de Minas y Energía no podía otorgar títulos mineros,

l
i
enc
i
as
ep
l
enc
i
ón,
l
i
enc
i
as

de

de

ep

|

dec

i

ón,

|

a

reduc

i

ón

de

|

área

ep

|

dec

i

ónminera, aprobar cesiones de derechos mineros y decretar la expropiación de bienes para el ejercicio de las actividades mineras, si con ello afectaba áreas protegidas, independientemente de la competencia enunciada en los artículos 13, 15, 16, 22, 24, 26, 45, 183 y siguientes del Código de Minas.

2 Explicaron que las resoluciones de expropiación desconocieron el uso del suelo

atr

i

zab

en

un

ter

i

tr

i

o

i

reés

eo

|

óg

i

o

rac

i

ma

|

a

pesar

de

,

|

o

reg

|

en los artículos 2º; 3º y 7º de la Ley 388 de 1997.

Finalmente, mencionaron que dicha competencia era del entonces Ministerio del Medio Ambiente y del Congreso de la República de acuerdo con los artículos 8°, 63, 79, 82, 88, 93, 95, 101, 113, 114, 115, 123, 127 y 132.

Constitución Política del Perú

aunque la Ley 99 de 1993 derogó la facultad otorgada al Ministerio de Minas y Energía para definir las zonas restringidas para la minería mediante acto administrativo.

XXVIII.1.1. Desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados

Los demandantes señalaron que los actos cuestionados quebrantaron: (i) la Constitución Política, artículos 1°, 2° (inciso 1°), 4°, 8°, 13, 49, 58, 63, 79 (inciso 2°), 82, 88 (inciso 2°), 93, 95 (inciso 2° y numeral 8°), 101, 113, 114, 115 (inciso 2°), 123

(
i			
nc			
i			
so	2),	150,	208
(
i			
nc			
i			
so	1),	209,	313
(ad			
i			

366; (ii) la Ley 99 de 1993, artículos 49 a 61 y 63; (iii) el Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente, Decreto 2811 de 1974,

at			
i			
os	1°,	2°,	4°,
	7°,	8°,	30,
	39,	42,	43

(
|
i
ta

es, Ley 447 de 1950, 51, 52, 53, 67, 178, 179 (literal c) y 180, 181, 182, 183, 184, 185, 189, 190, 191, 202 a 210, 302 a 304, 312 y 314;

(
i
y)
e
|
Cód
i
p
M
i

es, Decreto 165 de 1988, artículos 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 22, 24, 26, 45, 76, 166, 183, 184, 185, 247, 302 y 303; (v) la Ley 2° de 1959, párrafo 2° del artículo 5°; (vi) la Ley 79 de 1986; (vii) la Ley 165 de 1994, artículo 2°; (viii) la Ley 356 de 1997; (ix) la Ley 23 de 1973,

artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16 y 17; (x) la Ley 491 de 1999, artículo 21; (xi) el Decreto Ley 1042 de 1978, artículo 2°; (xii) el Decreto 2278 de 1953, artículo 4°; (xiii) el

Decreto 1300 de 1941, artículo 1°; (xiv) el Decreto 1383 de 1940, artículos 1°, 2° y 3°; (xv) Decreto 2857 de 1981, artículos 40 a 43; (xvi) el Decreto 01 de 1984, artículo 2°; (xvii) el Decreto 1753 de 1994; (xviii) el Decreto 501 de 1995, artículo 1°; (xix)

Resoluciones No. 00222 y 00249 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente; (xx) las Resoluciones No. 3482 de 16 de septiembre de 1986; 4393 de 11 de noviembre de 1986 y 3921 de agosto 30 de 1988 de la Corporación Autónoma regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR); (xxi) la

Reso
|
uc
i

Resolución 076 de 1977, artículos 1° y 2°; y (xxii) Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 2000 del municipio de la Calera.

Argumentaron que los actos acusados vulneraron los artículos 1° y 2° de la Resolución 76 de 31 de marzo de 1977, el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 2°, 3°, 4°, 6° y 10° de la Resolución 222 de 1994, porque esas disposiciones prohibieron el establecimiento de explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, fuera de las zonas delimitadas como compatibles.

Manifestaron que el Ministerio de Minas y Energía desconoció los deberes del Estado en cuanto a la protección de las riquezas naturales, la conservación de la diversidad e integridad del ambiente, la salvaguarda de las áreas de especial importancia ecológica y el mantenimiento del interés general.

3Puntualmente, indicaron que el predio El Santuario hace parte de la reserva forestal de la cuenca alta del río Bogotá y de la reserva del Bosque Oriental de Bogotá, en la cabecera del afluente del río Teusacá. En ese sector nacen las quebradas Hoyo del Caballo, El Ocal, El Ajizal, el Romeral, Aguas Claras y Honduras, “[...] acuíferos todos que surten de aguas a acueductos del sector, con más de 400 familias como usuarios [...]”.

3Sostuvieron que no era posible autorizar actividades mineras en ese ecosistema por

d

i

spos

i

c

i

ón

l

ega

l

conforme

a

,

l

o

pev

i

so

en

e

atcu

l

o

4

de

l

Decreto 2278 de 1953, en el artículo 1° del Decreto 1300 de 1941, en los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto 1383 de 1940, en el parágrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2 de 1959, en los artículos 40 a 43 del Decreto 2857 de 1981, en las Leyes 79 de 1986 y 99 de 1993 y en el artículo 2° del Decreto 883 de 1997.

3Anotaron que las actividades mineras autorizadas por el Ministerio de Minas y Energía atentan contra la integridad de la Cuenca del Río Bogotá, al autorizar el desmonte y arrasamiento de 165.77 hectáreas de bosque protector.

3De igual manera, precisaron que ese predio hacía parte de “[...] ZONAS ZRC; ZAI Y ZAT [...]”, según el Plan de Ordenamiento Territorial del municipio de La

Calera, aprobado mediante el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 2000, tal y como

l

o

at

i
f
i
ó
P
l
arec
i
ón
mun
i
c
i
pa
l

,mediante el oficio PLA-134-01.

3Explicaron que dicha declaratoria de protección se fundamentó en el artículo 360 de la Constitución Política, en el artículo 2° de la Ley 165 de 1994, en los numerales 1° y 2° de

l

os

atú

l

os

3°

y

4°

de

l

a

Ley

366

de

1997

y

en

e

l

atú

l

o

7°

de

l

Decreto 2855 de 1988.

3Aseveraron que las resoluciones de expropiación desconocieron los Acuerdos 33 de 1979, 3 de 1983 de 1981, 58 de 1987 y 59 de 1987 de

l

a

Copac

i

ón Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá y, la Resolución No. 16 de 1998 de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca CAR, en cuanto a la zonificación de esa área protegida.

4También estimaron quebrantados los artículos 47 y 202 a 210 del Decreto Ley 2811 de 1974, y los artículos 10, 2° y 5° de la Resolución 076 de 1977, en cuyo marco los suelos del predio El Santuario tienen una destinación forestal protectora,

i

ncopat

i
b
l
econ el desarrollo minero.

4C Consideraron que se desconocieron las Resoluciones 3482 de 16 de septiembre de 1964, 3311 de 1964, 3211 de 30 de agosto de 1966, 3211 de 30 de agosto de 1966, expedidas por Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Utoy Suárez (CAR) y, el certificado No. 77 de 9 de febrero de 2001, expedido por

l
a
m
i
sma
atr
i
dad
amb
i
era

l
,
l
a
etac
i
ón
l
a
ta
l

que prohiben

l
a
etac
i
ón
l
a
ta
l

de aera

ad bosques y la explotación de materiales de construcción en todo el predio objeto de l
a expropiación.

4A Indicaron que el Ministerio de Minas y Energía desconoció lo dispuesto en los artículos 1°; 2°; 30; 4°; 16 y 17 de la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973 y, los artículos 1°, 4°, 5°, 6° y 7° del Decreto 1715 de 1978, conforme a los cuales el paisaje es un recurso protegido por el Estado y “[...] *el ambiente es patrimonio común, cuya conservación y mejoramiento son actividades de utilidad pública [...]*”.

4A Anotaron que la entidad demandada no tuvo en cuenta la zonificación establecida en l
a Ley 99 de 1993
n

i
l
as
consecuenc

i
as
regat

i
vas

l

a

m

i

reña

c

i

e

l

o

ab

i

en los ecosistemas protegidos, conforme a lo previsto en los artículos 30, 39, 189, 190, 202 a 210 del Decreto 2811 de 1974. Concretamente, el Ministerio de Minas y Energía autorizó la expropiación de un territorio amplio que no había sido sustraído de un área de reserva forestal

l

para

dest

i

rar

l

o

a

una

at

i

v

i

dad

contr

i

a

a

l

no permitido por la ley.

4 Finalmente, mencionaron que, desde la expedición de la Ley 99 de 1993, “[...] quedaron insubsistentes, decaídos, sin efecto alguno, los actos administrativos ilegales, las licencias ilegales y los contratos mineros ilegales, que existían

ilegalmente sin licencia previa, y sin derecho adquirido alguno respecto de zonas de ~~es~~ forestal y que tenían como objeto actividades prohibidas [...]”. En consecuencia, consideraron que se debía inaplicar las resoluciones que otorgaron licencias y contratos de concesión para explotar materiales de construcción en el predio.

XLII.1.1. Falsa motivación

46ndicaron que los actos acusados adolecen de una real y adecuada motivación porque la expropiación de las áreas que se superponen con los títulos mineros 16659 y 16715 se justificó en “[...] motivos de utilidad pública e interés social [...]”, a pesar de que dicho predio pertenece a un área protegida en la que la minería está

pdh
i
b
i
da

47A su juicio, la autoridad minera “[...] ocultó que los verdaderos motivos de la expropiación, [...] contrarían de plano el interés social e intereses y derechos colectivos, al pretender descapotar la vegetación nativa de reservas forestales, destruyendo las fuentes de agua [...] el paisaje de los cerros orientales y sistemas montañosos de la Sabana de Bogotá [...]”.

48Aunado a lo anterior, señalaron que son falsos los motivos que sustentan la decisión expropiatoria en la supuesta compatibilidad de la actividad con los usos autorizados en el Plan de Ordenamiento Territorial, en tanto esa aplicación normativa desconoce la zonificación ambiental de dicho territorio de mayor jerarquía.

49En suma, sostuvieron que, desde antes de 1993, el ordenamiento prohibió la actividad minera en la Sabana de Bogotá, así que, para la fecha en que se expidieron los actos de expropiación, el predio pertenecía a un área de interés ecológico nacional, incompatibilidad con la exploración y explotación minera.

INTERVENCIONES EN TRO DE LOS PROCESOS ACUMULADOS

I. Intervención del Ministerio de Minas y Energía

La apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía contestó oportunamente |
as demandas¹⁸, para lo cual se refirió en primer lugar al procedimiento de expedición de los títulos mineros 16569 y 16715. En segundo lugar, abordó los motivos y actuaciones que justificaron la declaratoria de utilidad pública e interés social de la expropiación del predio “El Santuario”.

¹⁸ Expediente Nro. 11001-03-24-000-2001-00126-01, folios 19 al 31 C 1. Expediente No. 11001032600020010005401, folios 240 a 266 C pp. Expediente No. 1100103260002002004701, folios 198 a 233 C pp y 527 a 542 C pp.

Recordó que, conforme al artículo 332 de la Constitución Política y los artículos 3° y 4° del Decreto Ley 2655 de 1998, los recursos naturales no renovables y renovables

pertenecen a la Nación y, en ejercicio de esa propiedad, el Estado puede
 ep
 |
 dar
 |
 o directamente o conferir a los particulares el derecho de hacerlo.

uso de presente que el régimen jurídico aplicable para los títulos mineros del caso es
 el anterior Código de Minas, estatuto conforme al cual el título minero lleva
 i
 mp
 |
 íc
 i
 la licencia ambiental (artículos 246, 248, 249 y 250).

Agregó que el Ministerio de Minas y Energía otorgó las licencias mineras 16569 y 16715
 mediante las Resoluciones 50001 de 4 de enero de 1993 y 50006 de 7 de enero de 1993,
 luego de verificar el cumplimiento de los requisitos enunciados en el
 artículo

o 183

Estad
 M
 i
 reo. Por

q cuando

a Cate

Const

tu

i

ora

|

dec

|

añinexequible el artículo 246 del Estatuto Minero a través de la sentencia C-216 de 9 de
 junio de 1993, esos titulares tenían una situación jurídica consolidada sobre los permisos
 ambientales exigibles al proyecto.

En este punto, señaló que los titulares de dichas licencias, mediante oficios 016530 de
 16 de febrero de 1993 y 017512 de 11 de marzo de 1993, presentaron los informes

finales de exploración, los programas de trabajos e inversiones y los estudios de declaración de impacto ambiental, a efectos de suscribir los respectivos contratos de concesión.

Afirmó que el Decreto 1753 de 1994, el cual reglamentó los títulos VIII y XII de la Ley 99,

estó

l

ec

i

ó

reg

i

men

tens

i

c

i

ón

l

as

l

i

enc

i

as

m

i

recomendaciones de la vigencia de esa ley. Concretamente, el artículo 6° de la Resolución 222 de 1994 dispuso que debían realizar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental.

Respecto del contrato de concesión 16569, explicó que el Plan de Manejo y Restauración fue aprobado por la CAR a través de las Resoluciones 421 de 17 de marzo de 1997. Pero la CAR recomendó no dar continuidad al trámite de aprobación

de

l

P

l

an

Mane

j

o

Restaurac

i

ón

Amb

i

enta

l

de

un

de

para

de

y

l
contab
conces
i
ón 16715, en
e
l
informe técnico DSC-17 de 25 de enero de 2001.

En lo atinente a la expropiación del predio denominado “El Santuario”, mencionó que

l
a
soc
i
edad Construcción
Pa
l
o
A
l
b y
C
i
a S en C, en
ca
l
i
dad de
t
i
tu
l
ar de
l
os contratos de concesión minera 16569 y 16715, fundamentó la solicitud en que dicho
ter
i
tr
i
o ea
necesar
i
o para
rea
l
i
zar
at

i

v

i

dades

conces

a

l

proyecto

estat

i

Además, los propietarios de esos predios estaban perturbando de forma violenta el desarrollo

l

l

de la minería autorizada.

Agregó que el Ministerio de Minas y Energía, en cumplimiento del artículo 184 del Estatuto Minero, solicitó a la Empresa Nacional Minera Ltda. el 17 de mayo de 2000 que realizara una visita técnica al área solicitada para su inspección y examen.

Frente a lo cual la empresa remitió informe técnico favorable mediante oficio 06436 de 14 de agosto de 2000.

Puso de presente que el Concejo Municipal de La Calera, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política, mediante Acuerdo 24 de 1995, declaró como área de producción Minera la zona en cuestión.

Precisó que tanto la CAR como la Dirección General de Minas del Ministerio de M

i

res

y

Energía

i

formación

a

l

a

Constitución

Pa

l

o

A

l

b

y

C

i

a

S

En

C,

que

l

a

zona

solicitada

no

i

nc

l

úa

l
 a reserva
 forestal
 l
 'Bosque
 Or
 i
 ena
 l
 de Bogotá
 s
 i
 no que corresponde a la vertiente opuesta. Por lo tanto, el área objeto de estudio se encontraba ubicada exclusivamente en el municipio de La Calera.

Además, resaltó que la Resolución 076 de 1977, si bien declaró como reserva forestal el área expropiada, no la excluyó en forma expresa para la realización de labores mineras, además la misma no fue inscrita en la oficina de registro, por lo que era inoponible. Dicha prohibición surgió después del otorgamiento de los títulos 16669 y 16715 a través de

l
 artículo
 l
 o 61 de
 l
 a Ley 99 de 1993 En
 consecuencia
 i
 a afirmó que, conforme con el artículo 6° del Código de Minas, se trataban de derechos adquiridos a favor de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia S en C.

Por último, manifestó que los estudios sobre los efectos ambientales generados por
 l
 a
 explotación
 l
 de
 i
 ón de
 material
 i
 a
 l
 es de
 construcción
 i
 ón en
 e

l
ped
i
o
'E
/
Santar
i

o se ajustaban al Código de Minas, al Decreto 632 de 1994 y al artículo 6° de la Resolución 222 de 1994.

XIV. Intervención de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C.¹⁹

La sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. en C. solicitó negar las pretensiones de la demanda y propuso cinco excepciones previas y mixtas, a saber: (i) improcedencia parcial de la acción respecto de los actos demandados de contenido

m

i

req,

(

i

i

)

i

repta

demanda

(

i

i

i

)

cosa

j

uzgada,

(

i

v)

dar

l

e

a

l

a

demanda

un

tám

i

ediferente al que corresponde y; (v) caducidad.

16. Frente a la primera excepción, el apoderado puso de presente que resultan improcedentes las pretensiones de nulidad respecto de las Resoluciones 5-0001 de 4 de enero de 1993, 1352 de 26 de abril de 1995, 0067 de enero de 1993, 700521 de 9 de mayo de 1996, 700771 de 8 de julio de

1996, 5-1154 de 10 de marzo de 1993, 5-1979 de 2 de abril de 1993, 100570 de 10 de mayo de 1994, 700526 de 9 de mayo de 1996, 701329 de 31 de octubre de 1996 y 700903 de 6 de

¹⁹ Expediente Nro. 11001-03-24-000-2001-00126-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01. Folios 1583 a 1596 y 1656 a 104 C 4. Expediente 1100103260002002004701. Folios 64 a 78 C pp y 302 a 331 C pp.

julio de 1998 y del Auto sin número de 27 de mayo de 1993, expedidas por el

M
i
n
i
~~st~~
i

ode Minas y Energía.

¹Al respecto, explicó que la acción de nulidad especial se instaura para atacar actos de contenido ambiental, pero en los actos previamente citados no existe propiamente un pronunciamiento de esa naturaleza. Adicionalmente, de conformidad con el artículo 77 de la Ley 80 de 1993, el artículo 289 de la Ley 685 de 2001, el artículo 73 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 85 y 87 del CCA, lo que ~~de~~ atacar el demandante eran los contratos de concesión minera 16569 y 16715 a través de

l

a

ac

i

ón

de

nu

l

i

dad

y

estab

l

ec

i

m

i

ent

o

de

l

a

ac

i

ón

de

nu

l

i

adcontractual.

¹Sobre la excepción de inepta demanda, afirmó que la parte demandante no cumplió

con el requisito de anexar copia de los actos demandados, con sus constancias de publicación, notificación y ejecución. Así mismo, porque solo anunció un conjunto de normas sin señalar el concepto de violación.

1 De la cosa juzgada *erga omnes*, señaló que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro del proceso No. 25000232500020010039801, mediante sentencia de 8 de mayo de 2003, amparó el derecho colectivo al goce de un ambiente sano y a la preservación del equilibrio ecológico. Por ello, ordenó a la constructora iniciar las acciones necesarias para aplicar el Plan de Manejo y Restauración Ambiental sobre los contratos de concesión 16569 y 16715, conforme con la Resolución 421 de 17 de marzo de 1997, de

la CAR. En ese orden, sostuvo que la constructora inició la actividad de las obligaciones ambientales impuestas, como lo certificó el comité de verificación.

2 Advirtió, igualmente, que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", dentro del proceso número 2001-0809, negó la nulidad de las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001 dentro del marco de la actividad y el establecimiento.

m
i
enb
de
l
dado
i

contra los señores Alba Tulia Peñarete Murcia y Luis Vicente Alméciga Martínez.

2 Respecto de las excepciones de “[...] *habérsele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde [...]*” y caducidad, explicó que la acción procedente para abordar la problemática era la acción de nulidad y restablecimiento del ~~derecho~~ no

l
a
ac
i
ón
nu
l
i
dad
espec
i
a
l
amb
i
enta
l
regu
l
ada
e
l
afu
l
o
l
de 1993 de 1993.

de

en

73

de

2 En lo que atañe al fondo de la problemática, consideró que los actos administrativos demandados se ajustaban a la Constitución Política y promueven el

pr
i
nc
i
p
i

o
desarrollo
|
|
o
sostenible
i
b
|
e
Ac
|
aó
med
i
ante
|
as
Reso
|
uc
i

50004 de enero de 1993 y 50006 de 7 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía

otorgó los títulos mineros 16569 y 16715, los cuales se encuentran inscritos en el registro minero, según certificados 16569-11 de 9 de febrero de 1993 y 16715-11 de 26 de febrero de 1993 y, llevan implícitos la licencia ambiental prevista en el artículo 246 del Código de Minas.

2. Especificó que, sobre los títulos mineros, se constituyeron pólizas las cuales se mantienen vigentes. Así mismo, indicó que respecto del título minero 16569 se firmó un contrato de concesión el 12 de julio de 1993, para la extracción mínima de 14.400 metros cúbicos por año. Y, en cuanto al título minero 16715 se firmó un contrato de

concesión
e
|
15
sept
i
embre de 1993, para
|
a
ep
|
dic
i

ón
mín
i
más 2000 metros cúbicos por año.

2. Preciso que los titulares de los mencionados contratos, en cumplimiento del artículo 165 del Código de Minas, otorgaron una caución previa, así como la indemnización correspondiente sobre el resto de la finca “Las Lomitas” para ejercer

l
ega
l
nada actividad minera, como lo demuestran las escrituras públicas 1766 de 24 de marzo de 1993 y 4970 de 28 de julio de 1993 de la Notaria 18 de Bogotá.

2. Aseveró que las Resoluciones 222 de 3 de agosto de 1994 y 249 de 1993 reconocen los derechos adquiridos emanados de esos contratos de concesión, razón por la que en el expediente No. 2885 de la CAR obra el respectivo Plan de Manejo y Recuperación Ambiental presentado el 23 de febrero de 1994.

2. Señaló que los Planes de Manejo y Recuperación Ambiental contaban con estudios georreferenciados, y delimitan las actividades mineras a las áreas degradadas, donde los recursos naturales renovables fueron destruidos por intervenciones mineras de terceros no autorizados. Adicionalmente, el 75% de las áreas de esos contratos están siendo conservadas como “Fábricas de agua”, con el
db
j
e de complementar y hacer viable económicamente la explotación minera.

2. Refirió que el artículo 6° del Código de Minas establece como derechos adquiridos los contratos de concesión y los permisos y licencia otorgadas. También

merc
i
có
e
l
atu
l
o
i
b
i
dem
e
l
tu
l
o
m

que
16
que

i
neo
e
l

dogo

de la exploración y explotación del subsuelo minero. Y, que el artículo 246 del mismo código regula que el título minero lleva implícita la licencia ambiental.

En ese contexto, aseguró que los títulos mineros No. 16569 y 16715 otorgaban el permiso para realizar actividades de minería sobre los recursos renovables del predio denominado “El Santuario”, sin las restricciones de los artículos 206, 207, 208 y 210 del Código de los Recursos Naturales.

Recordó que, conforme con el concepto 047071 de 26 de noviembre de 1993 de la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y el oficio 13461 de 26 de

diciembre de 1994 de la Subdirección de Manejo y Control de Recursos Naturales de la CAR, la licencia ambiental queda incorporada en los títulos mineros.

Mencionó que si bien la Corte Constitucional en la sentencia C -216 de 1993, declaró la inexecutable del artículo 246 del Código de Minas, también lo era que esto sucedió 90 días después de otorgados los mencionados títulos mineros, de manera que, según la jurisprudencia del Consejo de Estado, la derogatoria surtía efecto hacia el futuro sin afectar lo ocurrido durante la vigencia de la norma.

Indicó que el artículo 1° de la Ley 99 de 1993 se refirió al principio de desarrollo sostenible. Por su parte, el artículo 60 de esa ley estableció que la restauración o sustitución morfológica y ambiental de suelos intervenidos por la explotación minera a

c

i

e

l

o

ab

i

eto

era

por

cuarta

de

l

conces

i

onar

i

q

con

ura

pó

l

i

za

de

garantía

E
I
artículo 117 *ibidem* se refirió a que los permisos y licencias concedidos continuarían
v
i
por el tiempo de su expedición. Y el artículo 118 señaló que esa ley regiría a partir de la
fecha de su promulgación.

3Anotó que el Concejo municipal de La Calera, en uso de sus atribuciones conferidas
en el artículo 313 de la Constitución Política, emitió el Acuerdo 24 de 1995 para
declarar la zona en que se ubican los contratos de concesión de los títulos ~~16569~~ 16715 como
compatible con la actividad minera.

3S
Subrayó que, dentro del contrato de concesión minera para el título minero 16569, la
CAR, mediante la Resolución 421 de 1997, consideró que la explotación era
totalmente técnica y ambientalmente viable. Y para el contrato de concesión sobre el
título minero 16715, la misma corporación, mediante informe DSC-17 de 25 de enero
de 2001, consideró que en la zona se había dado cumplimiento con la
restric
i
ción en dos frentes de explotación.

3P
Precisó que, ante múltiples inconvenientes para el desarrollo de los contratos de
conces
i
ción, como ~~atados~~ y
consteñ
i
m
i
entos,
so
l
i
c
i
tó
a
l
M
i
n
i
ser
i
o
M
i

de

res y Energía que decretara la expropiación del mencionado predio por motivos de utilidad pública e interés social.

36. Sostuvo que mediante Resolución 311 de 27 de febrero de 2001, la CAR ordenó suspender por
 i
 s
 i
 ca
 l
 todas las actividades minero - ambientales de los contratos de concesión 16569 y 16715, decisión que fue declarada nula por el Consejo de Estado.

36. Finalmente, refirió a la sentencia de 8 de mayo de 2003, proferida por la Sección
 Qu
 i
 ra
 de
 l
 Consejo
 j
 o
 de
 Estado,
 en
 la
 que
 se
 cons
 i
 deró
 que
 l
 a
 at
 i
 v
 i
 dad
 m
 i
 desarrollada en el área de las licencias 16569 y 16715 era legal.

XXXVI. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible²⁰

37. En el proceso con radicado 11001-03-26-000-2002-00047-01, mediante auto de 29 de marzo de 2001, la Subsección B de la Sección Primera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca vinculó como parte demandada al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. El MADS contestó oportunamente la demanda.

38. Posteriormente, mediante providencia de 29 de agosto de 2002²¹, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto

admisorio, por carecer de competencia funcional.

3El reparto de este proceso le correspondió al Consejero de la Sección Tercera del Consejo de Estado, Doctor Germán Rodríguez Villamizar, quien a través de auto de 1° de abril de 2004²², admitió la demanda, ordenó vincular al Ministerio de Minas y Energía como tercero, a

l
a
soc
i
edad
Pa
l
o
A
l
b
C
i

Constancia

y

SanC, como tercero interesado, excluyendo a la autoridad ambiental en comento.

4Sin perjuicio de lo anterior, se mencionan apartes relevantes del pronunciamiento de la autoridad ambiental. En efecto, el apoderado a se veró que, de acuerdo con los artículos 2°, 5° y 61 de la Ley 99 de 1993, ese ministerio era la autoridad competente para determinar las zonas compatibles con la minería en la Sabana de Bogotá²³.

4Sobre el predio denominado “[...] El Santuario” [...], afirmó que se encontraba al

i
nter
i
or
l
a
fresa
l
pictora
l
a
a
l
ta
de
l

de

reserva

de

cuenta

ión Bogotá, declarada en el Acuerdo No. 30 de 1976, aprobado por la Resolución No. 76 de 1977, por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA.

4El uso de presente que, según los artículos 204 y 205 del Decreto Ley 2811, en el área protectora solo se permite la permanencia de bosques que ofrezcan el efecto

l
 oca
 l
 i
 zan
 l
 as
 conces
 i
 ones
 m
 i
 reas, como zonas para
 l
 a
 rehab
 i
 l
 i
 tec
 i
 ón de
 l
 avegetación forestal nativa, con prácticas de conservación de suelos y aguas, control de erosión,
 incompatible con usos mineros y de canteras.

46. Advirtió que “[...] hasta la fecha el predio objeto de la presente demanda, se encuentra en una zona incompatible con la minería y que no se ha sustraído del área de Reserva Forestal, por parte de este Ministerio; por lo tanto, no puede darse l
 a expansión minera en esa zona [...]”.

46. Finalmente, subrayó que mediante la Resolución 311 del 27 de febrero de 2001,
 l
 a CAR
 i
 mpuso una
 med
 i
 da
 prevent
 i
 va
 cons
 i
 stente en
 l
 a

supers

i

ón

de

at

i

v

i

de explotación minera al señor Ricardo Vanegas Sierra y a la Constructora Palo Alto por el incumplimiento del Plan de Manejo y Restauración en el contrato de concesión minera 16569, el cual había sido aprobado mediante la Resolución No. 421 de 17 de marzo de 1997.

XLVI. Intervención de los señores Carlos Eduardo Alméciga y Luis Vicente Alméciga Martínez²⁴

Los señores Carlos Eduardo Alméciga y Luis Vicente Alméciga Martínez coadyuvaron la demanda presentada por el señor Robinson Humberto Patiño Cuberos y se limitaron a señalar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de

l

a

Ley

99

de

1993

y

l

a

Reso

l

uc

i

ón

222

de

1994,

e

l

ped

i

que se expropiar era incompatible con las labores de explotación minera.

XLVII. Intervención de la señora Alba Tulia Peñarete Murcia²⁵

El apoderado judicial de la señora Alba Tulia Peñarete Murcia coadyuvó la demanda presentada por el señor Robinson Humberto Patiño Cuberos; solicitó tener

²⁴ Expediente Nro. 11001-03-24-000-2001-00126-01. Folios 100 a 102 C 1.

²⁵ Expediente 11001-03-24-000-2001-00126-01, folios 1017 a 1030 y 1050 a 1063 C 2.

en cuenta los hechos, el concepto de violación y las pruebas allegadas con la demanda decretadas y practicadas dentro del trámite del proceso.

TRÁMITE DEL PROCESO

Mediante providencia de 27 de abril de 2001²⁶, se admitió la demanda de nulidad con

rad

caob

11001-03-24-000-2001-00126-01,

para

l
o
ca
l
se
d
i
sus
nt
i
f
i
ca
a
l

Ministerio de Minas y Energía como parte demandada. Adicionalmente, se reconoció como terceros con interés directo en las resultas del proceso a la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S en C. Finalmente, se negó la solicitud cautelar de suspensión provisional.

A través de auto de 1° de agosto de 2001²⁷, el Despacho sustanciador tuvo por presentada oportunamente la contestación del Ministerio de Minas y Energía.

En auto de 30 de noviembre de 2001²⁸, el Despacho abrió el proceso a pruebas y ~~de~~

l
as
so
l
i
c
i
tas
l
os
d
i
fuentes
su
j
los
procesa
l

por

es A través de autos de 11 de marzo de 2002

e
l
Despacho
sustanc
i

abr
|
a
exped
i
c
i
ón
pp
i

ordenó

de

certificaciones y puso en conocimiento los oficios presentados por la CAR.

Por autos de 5 de julio³⁰ y 12 de noviembre de 2002³¹, el Despacho ordenó oficiar a la secretaría de la Sección Tercera para que remitiera el expediente 11001-03-26- 000200100054021623) para estudiar la acumulación de procesos.

En auto de 8 de agosto de 2003³², el Despacho decretó la acumulación de los procesos 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-0005501 al proceso 11001-03-24-000-2001-00126-01. Y suspendió el trámite de los expedientes 00054 y 00126, por no encontrarse en la misma etapa procesal.

Mediante providencia de 27 de agosto de 2004³³ se ordenó tener como tercero con interés en las resultas del proceso a la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. en C. frente a lo cual se interpuso recurso de súplica.

En auto de 17 de marzo de 2005³⁴, se resolvió el recurso de súplica contra la decisión de 27 de agosto de 2004, en el sentido de confirmar y ordenó la devolución de

|
expediente para que continuara el trámite de rigor.

²⁶ Folios 89 a 97 C pp.
²⁷ Folios 586 a 587 C pp.
²⁸ Folios 589 a 592 C pp.
²⁹ Folios 671 a 674 C pp.
³⁰ Folio 875 C pp.
³¹ Folio 1005 C pp.
³² Folios 1097 a 1103 C pp.
³³ Folios 1148 a 1152 C pp.
³⁴ Folios 1275 a 1282 C pp.

Por auto de 25 de abril de 2006³⁵, el Despacho sustanciador decretó la acumulación del proceso 11001-03-26-000-2001-00047-01 al proceso 11001-03-24-000-2001-00126-01 y suspendió el trámite de los restantes hasta que todos se encontraran en la misma etapa procesal.

A través de auto de 15 de mayo de 2006³⁶, ordenó dar cumplimiento a los numerales 3º, 4º y 5º del auto que admitió la demanda dentro del expediente 11001- 0302600020010005501,

e
|
ca

l
d
i
sponía que se
f
i
j
aa en
l
i
sa
l
demanda notificara al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio Público.

1Mediante auto de 8 de junio de 2006³⁷el Despacho sustanciador vinculó como terceros dentro del proceso 11001-03-026-000-2001-0005501 a la Constructora Palo Alto y Cia. S. en C., y a los señores Carlos Eduardo Almeciga Martínez, Luis Vicente Almeciga Martínez y Alba Tulia Peñarete Murcia.

1Mediante auto del 28 de enero de 2008³⁸, se ordenó que se diera cumplimiento a
l
os
numera
l
es 3, 4 y 5
de
l
sub
adm que
i
t
i
ó
l
a demanda dentro
de
l
exped
i
enel 1001-03-026-000-2001-0005501.

1Mediante auto de 25 de marzo de 2008³⁹, el Despacho sustanciador tuvo como presentes
potencialmente
l
as
crisisac
i
ones

de
l
M
i
n
i
ster
i
o
M
i
ras y Energía y
l
a Constructora Palo Alto y Cia. S. en C.

1Mediante auto del 19 de diciembre de 2016⁴⁰, se decretaron unas pruebas y negó otras y además se fijó fecha para la realización de una inspección judicial. También se advirtió que los demandantes de los procesos No. 11001-03-26-000- 2001-00054-01 y 11001-03-24-000-2001-00126-01 debían sufragar los gastos de esa inspección, los peritos y los funcionarios del IGAC.

1El 15 de febrero de 2017⁴¹, el Despacho sustanciador ordenó requerir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a
i
nt
i
tu
i
ones un
i
ves
i
tar
i
as para efectos de designar peritos, de acuerdo con lo anterior, aplazó la práctica de la inspección judicial en comento.

1En auto de 22 de noviembre de 2017⁴², el Despacho reconoció al señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez como coadyuvante del señor Robinson Humberto Patiño Querao también

negó las pruebas solicitadas por él, puso en conocimiento oficios

- 35 Folios 1537 a 1540 C pp.
- 36 Folio 1542 C pp.
- 37 Folios 1555 a 1559 C pp.
- 38 Folio 1581 C pp.
- 39 Folios 1843 a 1844 C pp.
- 40 Folios 1583 a 1590 C pp.
- 41 Folios 1602 a 1603 C pp.
- 42 Folios 2010 a 2012 C pp.

del IGAC, designó peritos y, fijó nueva fecha para la práctica de la inspección

j
ud
i
c
i
a
l
.

1Por auto de 1° de marzo de 2018⁴³, el Despacho sustanciador dispuso que las excepciones previas presentadas se resolverían en la sentencia que ponga fin al proceso, aplazó la diligencia de inspección judicial y, ordenó poner en conocimiento de las partes la información allegada por la CAR sobre la localización del lindero de

la Reserva Cerros Orientales de Bogotá.

1El 23 de octubre de 2018⁴⁴, el Despacho requirió al Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, para que remitiera copia de las providencias y documentos relacionados con la localización del lindero de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá, obrantes en el expediente 25000232500020050066203. También requirió a la CAR Cundinamarca para que allegara un informe sobre las labores ejecutadas para efectos de localizar el lindero de esa reserva. Finalmente, señaló que, una vez se tuviera certeza de la fijación del

l
i

no fijaría fecha para llevar a cabo la inspección judicial.

1A través de auto de 22 de enero de 2019⁴⁵, se tuvo por desistida la prueba tendiente a obtener copia del Diario Oficial 34777 de 1977 y los contratos de concesión minera 16715 y 16569. También se requirió por segunda vez al Tribunal

Adm

i

n

i

sta

i

de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección B, para que remitiera copia de las providencias y documentos relacionados con la localización del lindero de la Reserva Forestal Cerros Orientales de Bogotá, obrantes en el expediente 25000232500020050066203.

1 Mediante autos de 30 de septiembre de 2019⁴⁶, el Despacho sustanciador incorporó el informe rendido por la CAR Cundinamarca para localizar el lindero de la Reserva Cerros Orientales de Bogotá. También corrió traslado a las partes y terceros intervinientes de la nulidad solicitada por el señor Carlos Alberto Mantilla, en calidad de coadyuvante y apoderado de la parte demandante.

2 A través de autos de 13 de noviembre de 2019⁴⁷, el Despacho, por una parte, rechazó una nueva solicitud de pruebas presentada por la parte demandante y, la Constructora Palo Alto y Cia. S. en C. El señor Carlos Alberto Mantilla presentó recurso de reposición y apelación en contra de la anterior decisión el cual fue resuelto mediante auto de 30 de junio de 2020⁴⁸, en el sentido de no reponer y rechazar el recurso de apelación por improcedente.

⁴³ Folios 2028 a 2029 C pp.

⁴⁴ Folio 2042 C pp.

⁴⁵ Folio 2060 C pp.

⁴⁶ Folios 2420 y 2421 C pp.

⁴⁷ Folios 2598 a 2602 y 2603 a 2604 C pp.

⁴⁸ Folios 2647 a 2649 C pp.

2 Mediante auto de 30 de junio de 2020⁴⁹, el Despacho sustanciador adecuó el recurso de apelación presentado en contra del auto de 13 de noviembre de 2019 al ~~recurso~~

ad

i

rar

i

o

súp

l

i

ca

E

l

señor

Car

l

os

A

l

berto

Mant

i

l

l

a

des

i

st

i

de

ó

de

|

representado, frente a lo cual, mediante auto de 22 de abril de 2021, se aceptó el desistimiento del recurso de súplica contra el auto que negó pruebas de la parte demandante.

2A través de auto de 10 de noviembre de 2020⁵⁰, se requirió al apoderado de la parte demandante para que indicara si desistía de la inspección judicial decretada como prueba y del incidente de nulidad por él promovido. Mediante auto de 12 de febrero de 2021⁵¹ se rechazó de plano la solicitud de nulidad procesal por indebida

nt

i

f

i

cc

i

ón

de

|

ab

adm

i

sr

i

q

dec

|

aó

e

|

snam

i

enb

de

|

procedencia instancia e instó al apoderado de la parte demandante a que no presentara

pet

i

c

i

medilatorias.

2Mediante auto de 12 de febrero de 2021⁵², el Despacho requirió al IGAC para que designara dos funcionarios de la entidad con estudios en cartografía para que rindieran informe pericial para identificar el área expropiada.

2El 23 de febrero de 2021⁵³, el Despacho rechazó de plano la solicitud de nulidad

procesa
|
i
nstruada por
e
|
apoderado de
|
a parte demandante,
re
|
ac
i
onada con
|
a falta de notificación e integración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de
|
a CAR. Además,
dec
|
aó senecob
|
os
v
i
c
i
os de
nu
|
i
dad
re
|
a
i

que pudiera adolecer el proceso. Finalmente, instó al apoderado de la parte demandante a presentar peticiones dilatorias.

2El 26 de abril de 2021⁵⁴, el Despacho sustanciador ordenó se dispusiera, por Secretaría, y a costa de la parte demandante, remitir copia de la totalidad del presente proceso a la Subdirección General de la Entidad Descentralizada del IGAG. Mediante auto de 30 de junio de 2021⁵⁵, requirió por última vez a la parte demandante para que cancelara las copias requeridas por el IGAC, a efectos de rendir el dictamen pericial que le fue encomendado.

2En auto de 8 de octubre de 2021⁵⁶, se autorizó el ingreso a SAMAI a la señora Pamela del Pilar Mayorga Ramos, en su calidad de Subdirectora General de la Entidad

Descentralizada del IGAC, con el propósito de que pudiera consultar el

- 49 Folios 2651 a 2654 C pp.
- 50 Folios 2669 a 2670 C pp.
- 51 Folios 2739 a 2743 C pp.
- 52 Folio 2739 C pp.
- 53 Folios 2740 a 2743 C pp.
- 54 Folio 2745 C pp.
- 55 Folios 2746 a 2747 C pp.
- 56 Folio 2748 C pp.

expediente digital en el índice 238, y así diera cumplimiento inmediato a la

ppv
i
drc
i

ade 12 de febrero de 2021.

2A través de auto de 3 de diciembre de 2021⁵⁷, se corrió traslado a las partes y demás intervinientes de la nulidad solicitada por el apoderado judicial de la Constructora Palo Alto y Cia. S. en C., relacionada con el auto de 23 de febrero de 2021, a
l
considerar que no se había resuelto la excepción de cosa juzgada.

2El 4 de marzo de 2022⁵⁸, el Despacho negó la nulidad procesal, fijo para el 4 de

dr
i
l
de
l
a
i
respc

2022

i
ón
j
ud
i
c
i
a
l
y
so
l
i
c
i
ó

a
l
IGAC que
part
i
zaa
l
a
as
i
senc
i
ade los dos profesionales adscritos designados para elaborar el informe pericial.

2El 28 de marzo de 2022⁵⁹, el Despacho fijó el 30 de marzo de 2022, para realizar
d
i
l
i
genc
i
ade toma de juramento y posesión de los peritos designados.

3En auto de 4 abril de 2022⁶⁰, se decretó prueba de oficio, consistente en oficiar
a
l
Juzgado 23 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá con miras a que
tem
i
t
i
ea
op
i
a ítega en
med
i
o
magnét
i
o de
l
os
d
i
cámaras
per
i

c
i
a
l

es estudios técnicos o documentos que hayan sido utilizados para determinar la ubicación del predio denominado “El Santuario”.

3 Mediante auto de 5 de abril de 2022⁶¹, se decretó una prueba de oficio, consistente en oficiar al Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, con miras a que

em
i
t
i
ea
op
i
a

de

l
os
d
i

dámenes

per
i
c
i
a

l
es
stud
i
os
tén
i

os documentos que hayan sido utilizados para determinar la ubicación del predio denominado “El Santuario”.

3 El 24 de junio de 2022⁶², se rechazó de plano la nulidad procesal elevada por la Constructora Alto y Cia. S. en C., consistente en que las pruebas solicitadas al Juzgado 23 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá y al Tribunal Superior

de
or
Sa
l
a
Pena
l

de

Bogotá

–

, no pueden ser
i
reprochadas
a
l
proceso porque las decisiones no se encuentran en firme. Por otra parte, se aceptó el desistimiento de la prueba consistente en que se adelante una diligencia de inspección judicial.

3 Mediante auto de 26 de agosto de 2022⁶³, el Despacho sustanciador rechazó el recurso de reposición

i
c
i
ón
i
recurso por

l
a
soc
i
estad Constituida

Pa
l
o
A
l
b y
C

i
a S en C., en contra del ordinal segundo del auto de 24 de junio de 2022, por medio del cual se aceptó el desistimiento de una prueba.

57 Folio 2750 C pp.
58 Índice 251 del del aplicativo de gestión judicial Samai. 5
Índ
i
ce 20
de
l
de
l
ap
l
i
ca
i
vo de
gest
i
ón
jud
i
c
i

a
|
Sma
i
:
id
i
e
e
e
e
p
i
a
i
v
g
i
s
j
u
i
c
i
a
|
Sma
i
:
id
i
e
e
e
e
p
i
a
i
v
g
i
s
j
u
i
c
i
a
|
Sma
i
:
id
i
e
e
e
e
p
i
a
i
v
g
i
s

6
23

e
a
29

e
36

e

j
ud
i
c
i
a
l
Sma
i

Índice 340 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

3A través de auto de 26 de agosto de 2022⁶⁴, el Despacho corrió traslado a las partes por el término de 10 días para que presentaran alegatos de conclusión y al Ministerio Público para que rindiera concepto. Vencido el plazo, las partes presentaron sus escritos de alegatos en los que reiteraron sus argumentos de nulidad y defensa⁶⁵. El agente del Ministerio Público guardó silencio.

3El apoderado de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. en C., agregó, como hecho nuevo, que el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso con radicado 110013103222 2004 00450 01, declaró la expropiación del lote de terreno rural denominado "área minera No. 1 – Santuario" ubicado en la vereda Aurora Alta Jurisdicción del Municipio de La Calera, con la matrícula

i
mdb

i
l
i
a

i
a

No

50N

20334163

por

l
o

que

se

conf

i
gua

e

l

fenómeno

j

ud

i

o

l

acosa juzgada.

de

36 Finalmente, por auto de 6 de marzo de 2023⁶⁶, se rechazó la nueva solicitud de

med

cautelar presentada por la parte demandante.

CONSIDERACIONES DE LA SALA

I. Competencia

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 128⁶⁷ del Código Contencioso Administrativo, la Sección Primera del Consejo de Estado es competente para conocer en única instancia de los procesos de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional, norma que resulta armónica con

el Acuerdo 080 de 2019, que en las reglamentos de la República de Colombia, en las secciones de la Corporación.

II. Problema jurídico

Corresponde a la Sala analizar la legalidad de las Resoluciones 5-0001 de 4 de enero de 1993; 701326 de 26 de octubre de 1995; 0067 de enero de 1997; 00521 de 9 de mayo de 1996; 700771 de 8 de julio de 1996; 5-1154 de 10 de marzo de 1993; 5-1979 de 2 de abril de 1993; 100570 de 10 de mayo de 1994; 700526 de 9 de mayo de 1996; 701329 de 31 de octubre de 1996; 700903 de 6 de

Juicio de 1998, Auto número 27 de mayo de 1998, 108 de 12 de octubre de 2000; y 80027 de 12 de enero de 2001 expedidas por el Ministerio de Minas y Energía.

⁶⁴ Índice 340 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

⁶⁵ Índice 345, 346 y 347 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

⁶⁶ Índice 365 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

⁶⁷ “[...] El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: 1. De los de nulidad de los actos administrativos expedidos por las autoridades del orden nacional [...]”.

La Sala deberá determinar si la autoridad minera actuó con falta de competencia para

exped
i
r
l
os actos acusados y, por ende, no podía
dar
l
e una
dest
i
rac
i
ón diferente al uso del suelo previsto en el ordenamiento jurídico ambiental,
desconociendo los principios relacionados con la zonificación, planeación,
i
revers
i
óyordenamiento.

Asimismo, se deberá analizar si los actos desconocieron las normas en que debían
fundarse y fueron falsamente motivados, toda vez que el Ministerio de Minas y Energía presuntamente
desconoc

i
ó
l
os
pr
i
nc
i
p
i
os y derechos
re
l
ac
i
crados con
l
a
pdecc
i
ón de
l
as
r
i
quezas

relativa

|

es,

|

a

d

i

vas

i

dad

|

reg

i

dad

de

|

amb

i

ente,

|

a conservación de las áreas de especial importancia ecológica, así como el interés general y el derecho a gozar de un ambiente sano, al permitir la ejecución de actividades mineras en una zona de interés ecológico nacional.

Previo a resolver lo anterior, la Sala se referirá a las excepciones propuestas por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. En C. relativas a la improcedencia de la acción respecto de los actos administrativos propiamente mineros, inepta demanda, cosa juzgada, habersele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde y caducidad de la acción

Para lo anterior, la Sala abordará: (i) identificación de los actos administrativos demandados; (ii) las excepciones propuestas (iii) el caso concreto.

VI.1. Actos demandados

En el asunto *sub examine*, los señores Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde, Carlos Alberto Mart

i

|

|

a

Gu

i

érrez

|

a

Acc

e

y

i
ac
i
ón
Eco
l
óg
i
ca
Co
l
omb
i
ara
so
l
i
c
i
tan
l

-

ASOECO

anulidad de los siguientes actos administrativos:

Resolución 5-0001 de 4 de enero de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁶⁸.

Resolución 5-0006 de 7 de enero de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁶⁹.

⁶⁸ Folios 3 a 4 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar al señor Vanegas Sierra Ricardo la licencia número 16569, para la explotación técnica de un yacimiento de MATERIALES DE CONSTRUCCION ubicado en jurisdicción del municipio de LA CALERA, Departamento de CUNDINAMARCA, cuya área es la comprendida dentro de los linderos, punto arcifinio y coordenadas señaladas por la Sección de Estudios de Ingeniería en su ~~compro~~ de 22 de

d
i
c
i
ente de 1992 a

b
l
i
o de 67

l
ex
i
ete en ura

e
s
i
ón
sup

i
c
i
ar
i

a de 27 HECTÁREAS Y 2.430 METROS CUADRADOS. Observación: En relación con los artículos 208 y 210 del Código de ~~Proce~~
Nta
l

es y de abril de 1993, por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, que autorizó la cesión del 50% de los derechos de explotación minera de materiales de construcción; y la Resolución 5-1979 de 2 de abril de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁷⁰. La Resolución 700526 de 9 de mayo de 1996, expedida por la División Legal del Ministerio de Minas y Energía⁷¹. La Resolución 100570 de 10 de mayo de 1994, expedida por la División Legal del Ministerio de Minas y Energía⁷². El Auto de fecha 27 de mayo de 1993, expedido por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁷³.

de 30 de diciembre de 1992, obrante a folio 12 del expediente, con una extensión superficial de 168

- ii) Resolución 5-1154 de 10 de marzo de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía, que autorizó la cesión del 50% de los derechos de explotación minera de materiales de construcción;
- iii) Resolución 5-1979 de 2 de abril de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁷⁰.
- iv) Resolución 700526 de 9 de mayo de 1996, expedida por la División Legal del Ministerio de Minas y Energía⁷¹.
- v) Resolución 100570 de 10 de mayo de 1994, expedida por la División Legal del Ministerio de Minas y Energía⁷².
- vi) Auto de fecha 27 de mayo de 1993, expedido por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía⁷³.

~~R~~esolución 700521 de 9 de mayo de 1996, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía⁷⁴.

~~R~~esolución 700771 de 8 de julio de 1996, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía⁷⁵.

~~R~~esolución 701329 de 31 de octubre de 1996, expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía⁷⁶.

HECTÁREAS. Parágrafo; En relación con los artículos 208 y 210 del Código de Recursos Naturales y de acuerdo con lo manifestado por el interesado [...] las medidas de protección se establecerán en la oportunidad

en el artículo 250 del Código de Minas [...].

⁷⁰ Folio 19 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO. - Declarar perfeccionada la cesión de los derechos que el señor MARCO TULLIO PAEZ y los señores ARMANDO GIEDELMANN, NGRID MOLLER BUSTOS Y ANGÉLICA MESA JIMENEZ del cincuenta por ciento (50%) de los derechos y obligaciones que tiene para celebrar el contrato de concesión [...]”.

⁷¹ Folios 25 a 27 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO. - Negar la autorización solicitada por el doctor Laureano Sáenz Suarez, para la celebración del subcontrato de arrendamiento entre los beneficiarios del contrato número 15148 y los señores Myriam Lyseth Muñoz Henao, Jorge Garcés Londoño y Ernesto Grajales Olsen. ARTÍCULO SEGUNDO - ~~Con~~

~~atr~~

~~i~~

~~zc~~

~~i~~

~~ón~~

~~l~~

~~a~~

~~Argé~~

~~l~~

~~i~~

~~a~~

~~J~~

~~i~~

~~nárez~~

~~l~~

~~os~~

~~t~~

~~i~~

~~ere~~

~~e~~

~~l~~

contrato número 15148 a favor del señor Eduardo Rativa [...].

⁷² Folios 23 a 24 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO. - Aprobar el Subcontrato de arrendamiento celebrado entre

~~l~~

~~os~~

~~lg~~

~~i~~

~~d~~

~~Mb~~

~~l~~

~~l~~

~~e~~

~~Argé~~

~~l~~

~~i~~

~~a~~

~~J~~

~~i~~

~~nárez~~

~~G~~

~~i~~

~~abé~~

~~l~~

~~nan~~

~~t~~

~~i~~

~~tu~~

~~l~~

~~as~~

de
 l
 Corto Nb 1548 y
 l
 a señora
 Nb
 i
 a Retos
 Fa
 j
 ad de ura de de
 l
 a zona de
 d
 i

73 Folio 22 C pp. “[...] En atención a lo solicitado por la señora INGRID MOLLER BUSTOS, una de las beneficiarias de la propuesta de Contrato de Concesión No. 15.148, es del caso concederles el término de un (1) mes, [...] para que alleguen la garantía solicitada para firmar el correspondiente Contrato de Concesión [...]”.

74 Folios 10 a 11 C pp. “[...] Artículo Primero. - Autorizar al señor Jorge Enrique Pongutá Orduz, para ceder los ~~datos~~ que tiene en el contrato número 16715 a favor de la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. en C [...]”.

75 Folio 12 C pp. “[...] Artículo Primero. - Declarar perfeccionada la cesión de los derechos que el señor Jorge Enrique Pongutá Orduz, tiene en el contrato 16715, a favor de la Sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. en C. [...]”.

76 Folios 28 a 29 C pp. “[...] Artículo Primero. – Declarar perfeccionada la cesión de derechos que la señora ANGÉLICA MESA JIMENEZ tiene en el contrato No. 15148 a favor del señor EDUARDO RATIVA [...]”.

x Resolución 700903 de 6 de julio de 1998, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía⁷⁷.

xi Resolución 701352 de 26 de octubre de 1998, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía⁷⁸.

xiii Resolución 81098 de fecha 12 de octubre del año 2000, a través de la cual se decretó la expropiación de 165.77 hectáreas de suelos de zonas ambientalmente protegidas y prohibidas para ese efecto.

xiv Resolución 80027 de fecha 12 de enero de 2001, que decretó la expropiación de 165.77 hectáreas de suelos de zonas ambientalmente protegidas y prohibidas para ese efecto.

XIII.1. De las excepciones propuestas por el apoderado de la Constructora Palo Alto y Cia S. En C.

XIII.1.1. De la excepción de improcedencia de la acción frente a los actos administrativos propiamente mineros

1 El apoderado de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. En C. señaló que resulta improcedente la acción incoada respecto de los actos administrativos adicionales a los expropiatorios a los cuales hizo referencia el señor Carlos Alberto

Mat
 i
 l
 l
 a
 Gt
 i
 érez en

la demanda 11001-03-026000-2001 0005501, esto es
las Resoluciones 5-0001 de 4 de enero de 1993; 701352 de 26 de octubre de 1998; 5-0006 de 7 de enero de 1993; 700521 de 9 de mayo de 1996; 700771 de 8 de junio de 1996; 5-1154 de 10 de marzo de 1993; 5-1979 de 2 de abril de 1993; 100570 de 10 de mayo de 1994; 700526 de 9 de mayo de 1996; 701326 de 31 de octubre de 1996; 700903 de 6 de julio de 1998; Auto sin número de fecha 27 de mayo de 1993, expedido por el Ministro de Minas y Energía.

Lo anterior, en el entendido que la acción de nulidad especial se instaura para atacar actos de contenido ambiental y lo cierto es que en los actos citados no existe ningún pronunciamiento de esa naturaleza.

Para resolver, la Sala encuentra que las demandas de nulidad instauradas por los señores Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde, Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez y por la Asoc

ión
Eco
lógica
Combinada

coinciden en cuestionar la legalidad de las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001;

77 Folio 30 C pp. “[...] Artículo Primero. – Declarar perfeccionada la cesión de los derechos que el señor EDUARDO RATIVA MELO, tiene en el contrato de concesión No. 15148, a favor de la Sociedad Proyectos y Construcciones Machetá Téllez Procomat Ltda. [...]”.

78 Folio 5 C pp. “[...] Artículo Primero. - Declarar perfeccionada la cesión de los derechos que el señor Ricardo Vanegas tiene en el contrato 16569, a favor de la Sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. en C. [...]”.

actos en los que el Ministerio de Minas y Energía declaró por motivos de utilidad

pb
|
i

de interés social la expropiación del predio rural denominado El Santuario.

El demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez solicitó adicionalmente la
nu
|
i

de doce actos administrativos **propriadamente mineros**, a saber: i) la Resolución 5-0001 de 4 de enero de 1993; ii) la Resolución 5-0006 de 7 de enero de 1993; iii) la Resolución 701352 de 26 de octubre de 1998; iv) la Resolución 700521 de 9 de mayo de 1996; v) la Resolución 700771 de 8 de julio de 1996; vi) la Reso

|
uc

i
ón 51154 de 10 de marzo de 1993;

v
i
i
)

|
a
Reso

|
uc

i
ón 51979 de 2 de

dr
i
|

de 1993; viii) la Resolución 700526 de 9 de mayo de 1996; ix) la Resolución 701329 de 31 de octubre de 1998;

|
a
Reso

|
uc

i
ón 700903 de 6 de

j
u

|
i

o de 1998;

x
i
)

I
a Resolución 100570 de 10 de mayo de 1994 y; xii) el auto de 27 de mayo de 1993.

1La Sala recuerda que, de conformidad con el artículo 22 del Decreto 2655 de 1988 “[...] la cesión de los derechos emanados del título minero, la constitución de gravámenes sobre los mismos y la subcontratación de la explotación, requieren permiso previo del Ministerio [...]”.

2Por su parte, el artículo 24 *ibidem*, hace alusión a que la “[...] licencia de exploración es el título que confiere a una persona el derecho exclusivo a realizar dentro de una zona determinada, trabajos dirigidos a establecer la existencia de depósitos y yacimientos de minerales y sus reservas, en calidad y cantidad comercialmente explotables”.

2El artículo 44⁷⁹ *ibidem* señala que el titular de una licencia de exploración tiene el derecho a suscribir un contrato de concesión, siempre y cuando cumpla las obligaciones legales previstas en el Estatuto Minero.

2En el marco de dichas obligaciones, el artículo 250 *ejusdem* estableció que para

I
a
sus
i
pc
i
ón
de
I
contab
conces
i
ón
m
i
rea
e
I
M
i
n
i
ser
i
o
M
i
res
s

de

de

y

Eregá,

i
l
o
est
i
maba
necesar

i
q
so
l
i
c
i
ter
l
a

presentac

i

ón

estud

i

o

i

medio ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio amb

i

entonces como puede observarse:

podría

de

un

de

[...] **Artículo 250.** *Declaración y Estudio Ambientales.* Con base en el informe

f

i

ra

l

de

ep

l

oac

i

ón

e

l

programa

esta

j

o

i

nes

i

o, el Miteco determinará si es necesaria la presentación de un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente, además de la declaración de impacto ambiental, todo de conformidad con este artículo [...]" (Negrillas fuera de

texto).

79 Artículo 44. Otorgamiento del Derecho a Explotar. Al vencimiento de la licencia de exploración, si el titular ha ~~de~~ cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con los artículos anteriores, tendrá derecho a la correspondiente licencia de explotación si se trata de un proyecto de pequeña minería, o a que con él se suscriba el contrato de concesión, sin ninguna exigencia, requisito o condición distinta de las señaladas en este Código.

La citada norma hace parte del capítulo XXVI del Decreto 2655, denominado “[...] *conservación del medio ambiente [...]*”, en el que también se precisó lo siguiente:

[...] Artículo. 246 *Licencia ambiental.* Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en ~~los~~ ~~tiempos~~ ~~de~~ ~~su~~ ~~actividad~~ ~~el~~ ~~medio~~ ~~ambiente~~, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente [...]⁸⁰ (Negritas fuera de texto).

Ahora bien, la Sala considera oportuno recordar que la acción de nulidad, según

l
o
d
i
suelto en

e
l
artículo

l
o 73 de

l
a Ley 99 de 22 de

d
i
c
i

en el 1998 [..] procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o

cancela
l
a un

perm
i
so

autor
i
zac

i
ón
conces

i
ón o
L

i
cenc
i
a
Amb
i
ent
l
de
at
i
v
i

que afecte o pueda afectar el medio ambiente [...]”.

2 Esta Sección ha sostenido que los actos reglados por el supuesto del artículo 73 *ibidem* pueden ser objeto de control judicial tanto en la acción de nulidad allí prevista, como en el medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho reglado en el artículo 85 del CCA.

2 En la sentencia de 11 de mayo de 2000⁸², la Sección precisó que “[...] la acción ~~ent~~

i
~~ent~~ de dejar sin efecto un acto administrativo contentivo de una licencia ambiental debe fundamentarse, básicamente, en los efectos ambientales dañinos que se generan con la actividad autorizada por aquella [...]”.

2 Posteriormente, en la sentencia de 22 de julio de 2010⁸³, la Sección explicó que: “[...] cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un ~~espec~~

i
a
l
i
ntés
i
ntés
l
a
comun
i
dad
ta
l
natura
l
eza
i

ura

un

para

de

e

mpoterc

i

a quevaya aparejado con el afán de legalidad, en especial cuando se encuentre de por medio un interés colectivo o comunitario, de alcance y contenido nacional y de innegable e incuestionable proyección sobre el desarrollo y bienestar social y

80 Artículo vigente al momento de la autorización de actividad de la exploración, toda vez que la Corte Constitucional lo declaró inexecutable mediante sentencia C- 216 de 1993.

81 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y

~~consac~~

i

ón

de

l

med

i

o

arb

i

ete

l

os

rata

l

es

erob

l

es

ogan

i

za

e

l

S

i

stra

Nc

i

ora

l

Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones", Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993.

82 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO, sentencia de 11 de mayo del 2000, Radicación número: 4620, Actor: PATRICIA MANOTAS ECHEVERRY

83 Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO, sentencia de 22 de julio de 2010, Radicación número: 11001-03-24-000-2002-00373- 01, Actor: HECTOR SEGUNDO PEREZ FERNANDEZ

económico de gran número de colombianos [...] »⁸⁴, la acción de nulidad especial ~~se~~ el medio adecuado.

2 Siguiendo esta línea, en las sentencias de 5 de agosto de 2015⁸⁵, 26 de noviembre de 2015⁸⁶, de 3 de mayo de 2019⁸⁷, 20 de junio de 2019⁸⁸ y en el auto de 23 de abril de 2020⁸⁹, la Sala admitió la procedencia de la acción de nulidad especial ambiental al considerar exclusivamente la disposición legal especial⁹⁰.

2 Todo esto significa que el acto administrativo que tenga relación con el medio ambiente es pasible de la acción especial de nulidad, sin perjuicio de los instrumentos procesales de impugnación dispuestos en el ordenamiento jurídico como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

3 Así pues, la procedencia de la acción reglada por el artículo 73 de la Ley 99 depende

de la naturaleza y contenido de los actos demandados, tal y como ocurre en el caso examinado con los actos acusados.

30 Ciertamente, la Sala advierte que los actos administrativos están relacionados con actividades de impacto ambiental, lo cual comporta un interés para la comunidad de relevancia superior, al estar de por medio un interés colectivo.

31 Lo anterior en tanto que dos de ellos se relacionan con licencias de exploración

de

y

de

84 Sentencias de 2 de agosto de 1990, Exp. 1482, Consejero Ponente Dr. Pablo Cáceres Corrales Y de octubre 29 de 1996

Sa		
l		
a		
P		
l		
era	Ep	S04
Conse		
j		
eo	Foro	Dr
Dan		
i		
e		
l		
Suez		Herández
e		
i		

85 de las sentencias de esta Corporación en la de 20 de febrero de 1997 de la Sección Primera -consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Guillermo Vargas Ayala, sentencia de 5 de agosto de 2015, Radicación número: 11001-03-24-000-2015-00247-00, Actor: Regab Domo Planas

⁸⁶ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente: María Elizabeth García González, sentencia de (26) de noviembre de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-24-000-2006-00350-00, Actor: Corporinoquia

⁸⁷ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejero ponente: Oswaldo Giraldo López, sentencia de 3 de mayo de 2019, Radicación número: 11001-03-24-000-2016-00408-00, Actor: Hgo Montes Paballón, Benigno Vásquez Rodríguez

⁸⁸ Consejo De Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, consejera ponente: Nubia Margoth Peña Garzón, Bogotá, D.C., veinte (20) de junio de dos mil diecinueve (2019), Radicación número: 11001-03-24-000-2012-00125-00, Actor: Fenoco S.A

⁸⁹ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, M.P Hernando Sánchez Sánchez, auto de 7 de diciembre de 2017, núm. Único de radicación 05001233300020140019501.

⁹⁰ En dicha oportunidad, la Corporación no accedió al planteamiento del apelante conforme al cual no estaban acreditados los supuestos de la Teoría de los Móviles y las Finalidades, teniendo en cuenta que el artículo 73 de la Ley 99 expresamente autoriza que los actos relativos a la expedición, modificación, cancelación o concesión de una licencia ambiental sean controvertidos por medio de la acción de nulidad simple.

3En este contexto, la Sala pone de presente que el medio de control de nulidad especial del artículo 73 de la Ley 99 resulta procedente, toda vez que los actos acusados tienen incidencia ambiental, por lo que se declarará como no probada la excepción propuesta, como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de esta decisión.

XXXI.1.1. De la excepción de inepta demanda

3El apoderado judicial de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C. formuló la excepción previa denominada “*ineptitud de la demanda por falta de los requisitos formales*”, en la medida que afirma que la parte demandante: (i) no anexó
|
a copia de los actos demandados, con sus constancias de publicación y notificación y,
(
i
i
i
) no desarrolló el concepto de violación.

3Para resolver, la Sala recuerda que la demanda en forma es un requisito procesal que debe ser controlado por el juez y por las partes durante su admisión, por vía de las excepciones previas y durante la etapa de saneamiento.

3Agotadas esas etapas no es procedente revivir la discusión sobre los requisitos
forma
|
es
|
a demanda que deben entenderse superados
s
i
empe
e
|
|

as como ocurre en la generalidad de los casos, sean subsanables. En el CCA la demanda en forma está precedida del cumplimiento de unos requisitos previos a demandar (artículo 135), un contenido del escrito de demanda (artículos 137 y 138) y los

ca

|

es disponen que toda demanda deberá dirigirse a quien sea competente y debe contener los requisitos allí dispuestos, entre los cuales, se encuentran “[...] lo que se pretenda, expresado con precisión y claridad [...]”.

Por tanto, el demandante debe exponer con claridad, certeza, especificidad, pertinencia y suficiencia, las razones por las cuales estima que los preceptos acusados vulneran las normas constitucionales o legales enunciadas en los fundamentos de derecho. De no atenderse tales exigencias, no es viable un pronunc

i

an

i

ende fondo por parte de la Corporación.

En el caso de autos y una vez revisado el plenario, la Sala advierte que la demanda cumple con el referido requisito por cuanto la parte demandante en los procesos acumulados individualizó con toda precisión los actos administrativos cuya

ru

|

i

dad

pretende

y

seña

|

ó

con

c

|

ar

i

dad

y

certeza

e

|

concepto

de

v

i

o

|

ac

i

que pretende hacer valer.

De esta manera y, en primer lugar, la Sala observa que la parte demandante dirige su demanda en contra de los actos administrativos contenidos en las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000; 80027 de 12 de enero de 2001, 5- 0001 de 4 de enero de 1993; 701352 de 26 de octubre de 1998; 5-0006 de 7 de enero de 1993; 700521 de 9 de mayo de 1996; 700771 de 8 de julio de 1996; 5- 1154 de 10 de marzo de 1993; 5-1979 de 2 de abril de 1993; 100570 de 10 de mayo de 1994; 700526 de 9 de mayo de 1996; 701329

de 31 de octubre de 1996; 700903 de 6 de
 Ju
 l
 i
 o de 1998, y
 s
 i
 n número de fecha 27 de mayo de 1998,
 exped
 i
 do por el ministerio de Minas y Energía, por lo que sí dio a conocer, con claridad, contra qué
 manifestaciones de la voluntad de la administración eleva su reproche.

4 En segundo lugar y en lo atinente al concepto de violación, la Sala encuentra que los
 demandantes formularon como cargos de violación los relacionados con la
 fa
 l
 ta de
 competencia
 i
 a
 desconoc
 i
 m
 i
 ento de
 l
 as normas en
 do
 i
 en una falsa motivación de los actos expropiatorios expedidos por parte del Ministerio
 de Minas y Energía.

4 Para ello reseñaron múltiples disposiciones normativas, señalando que el ambiente
 es patrimonio común, cuya conservación y mejoramiento son actividades de
 ut
 i
 l
 i
 dad
 púb
 l
 i
 ca. Aseveraron que desde 1976 se habían
 dec
 l
 arado y
 de

l
i
m
i

tablas áreas incompatibles con las actividades de explotación minera y áreas de reserva forestal protectora y productora.

4. Precisaron que la Ley 99 de 1993 junto con lo dispuesto en las Resoluciones 222 y 249 de 1994, prohibieron el establecimiento de explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá y que el Ministerio de Minas y Energía carecía de competencia para determinar áreas de explotación, por lo que no podría desconocer la destinación forestal de los suelos que fueron objeto de expropiación para la ejecución de los títulos mineros 16659 y 16715, entre otros.

4. En este contexto, para la Sala las demandas están formuladas en forma comp

l
ea y se dirigen a desvirtuar la presunción de legalidad que amparan los actos adm

i
n
i
sta

i
vos demandados.

4. Aunado a lo anterior, se tiene que el cargo de ilegalidad recae sobre una proposición jurídica real y existente y no simplemente deducida por los demandantes, o implícita en el cuerpo de la demanda.

4. Así pues, no le asiste razón al representante judicial de la sociedad Constructora Pa

l
o Alto y Cia S. En C., por cuanto la parte demandante señaló con claridad contra qué manifestación de la voluntad de la administración eleva su reproche, además el concepto

v
i
o
l
ac

i
ón
comp

l
eb,

l
as
ua

se

encuentra

razones

por

|
 es se
 de
 |
 ya como no probada la excepción de ineptitud sustancial de la demanda formulada, tal y
 como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

XLVI.1.1. De la excepción de cosa juzgada

4La Sala se referirá a la excepción de cosa juzgada propuesta por el apoderado de
 |
 a Constitua
 Pa
 |
 o
 A
 |
 b y
 C
 i
 a S En C a taés de
 |
 a
 ca
 |
 agumentó que
 |
 aJurisdicción Contenciosa Administrativa ya tuvo la oportunidad de pronunciarse sobre
 los mismos cargos que acá se discuten, teniendo en cuenta lo decidido respecto de la
 excepción de improcedencia de la acción para cuestionar actos propiamente mineros.

5Al respecto, puso de presente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca,
 Sección Primera, Subsección "B", dentro del proceso número 25000 23 24000 2001- 000901, según
 |
 a
 nu
 |
 i
 dad de
 |
 as
 Reso
 |
 uc
 i
 on 8108 de 12 de octubre de 2001 y 80027 de 12 de enero de 2001, dentro del medio de control de
 nulidad y restablecimiento del derecho incoado por los señores Alba Tulia Peñarete
 Murcia y

Lu
i
sVicente Almécigas Martínez.

5Asimismo, precisó que el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta, dentro del proceso de acción popular número 25000232500020010039801, mediante sentencia de 8 de mayo de 2003 protegió los derechos e intereses colectivos al goce de un ambiente sano y a la preservación de

l
equ

i

l

i

br

i

o

eo

l

óg

i

o,

e

l

mane

j

o

apoveham

i

erb

l

os recursos naturales para garantizar el desarrollo sostenible, para lo cual, ordenó a la constructora iniciar las acciones necesarias para aplicar el Plan de Manejo y Restauración Ambiental sobre los contratos de concesión 16569 y 16715, conforme a la Resolución 421 de 17 de marzo de 1997, de la CAR.

5Afirmó que los cargos de nulidad dentro del proceso de la referencia ya han sido de

j

o de pronunciamiento, por lo que la sentencia que niega la nulidad pedida

configura el fenómeno de la cosa juzgada con efectos *erga omnes* en relación con la causa petendi juzgada, no siendo procedente volver a debatirlos en este proceso, por lo

l

o

de

i

d

i
ob
per
i
anete
atp
i
ee
l
as
caatá
i
as
v
i
nu
l

de

ay obligatorio y, por tanto, inmutable, existiendo identidad de objeto, así como identidad de caso en el caso concreto.

5. Finalmente, el apoderado en los alegatos de conclusión agregó, como hecho nuevo, que el Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso con radicado 110013103222 2004 00450 01, declaró la expropiación del lote de terreno

ua

l

denominado "área minera No. 1 – Santuario" ubicado en la vereda Aurora Alta

Jr

i

sd

i

cc

i

ón

de

l

Mn

i

c

i

p

i

o

de

La

Ca

l

ea,

con

l

a

matu

l

a

i
mdb
i
l
i
ar
i
a N° 20334163.

5 Para resolver, la Sala recuerda que la cosa juzgada es la cualidad atribuida por

e
l
ordenam
i
ent
j
uía
i
o
l
as
sentenc
i
as
e
j
autor
i
ades
v
i
tud
l
a
ua
l

a

en

de

se considera que las mismas son inmutables, vinculantes y definitivas, esto es, que: (i) no pueden ser modificadas, ni siquiera por el mismo juez que las profirió; (ii) son de

de
l
i
gato
i
o
amp
l
i
m

i
enb, y
(
i
i
i
)
l
o
dec
i
d
i
ob no puede ser
d
i
sut
i
druante sede jurisdiccional.

La cosa juzgada como institución jurídica procesal permite dotar de estabilidad jurídica y certeza a las relaciones jurídicas de los particulares, evitando el desgaste de

aparato jurisdiccional al impedir que este sea utilizado de manera indefinida por l
as pates y

l
os
conf
l
i
dos permanezcan
i

ndf
i
n
i
ds en
e

l
t
i
empa En
pa

l
de la Corte Constitucional⁹²:

“[...] La firmeza de las decisiones es condición necesaria para la seguridad jurídica. Si los litigios concluyen definitivamente un día, y tanto las partes implicadas en él como el resto de la comunidad, tienen certeza de que a partir de ese momento la decisión judicial es inalterable, el proceso cumple un papel eficaz en la solución de los conflictos. Este es el sentido de la cosa juzgada, en

e
l
ac
i
ón
l
a
ca
l
l
a
son
i
de *que* *ha* *de*
l
as
de
l
de
i
de proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está
i
mp
l
é
i
en el concepto de administrar justicia [...]”⁹³.

⁵⁶ El artículo 303 del CGP⁹⁴ establece que “[...] la sentencia ejecutoriada proferida **en proceso contencioso**

t
i
ene *firmeza* *de* *cosa*
j
uzgada,
s
i
emp *de*
e
l
en proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior,

⁹¹ Corte Constitucional. Sentencia C-543 de 1992. Magistrado ponente: doctor José Gregorio Hernández Galindo.

⁹² Corte Constitucional, sentencia C-548 de 1997. Magistrado ponente: doctor Carlos Gaviria Díaz. En el Consejo de Estado, consultarse Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Rad.: 20079, sentencia de 18 de julio de 2012, Magistrado ponente: doctor Mauricio Fajardo Gómez.

⁹⁴ Antes artículo 332 del CPC.

y que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes [...]” (Negrilla fuera de)

⁵⁷ A su vez, el CCA, en su artículo 175, trae la siguiente regla en materia de cosa
j

juzgada
 |
 as
 sentenc
 i
 as
 dec
 |
 at
 i
 ves
 denegator
 i
 as
 |
 a
 nu
 |
 i
 dad
 |

de

o

de

de

cosa administrativos, en el siguiente sentido:

“[...] **Artículo 175.** La sentencia que declare la nulidad de un acto administrativo tendrá fuerza de cosa juzgada erga omnes.

La que niegue la nulidad pedida producirá cosa juzgada erga omnes, pero sólo en relación con la causa petendi juzgada.

La sentencia dictada en procesos relativos a contratos y de reparación directa y cumplimiento, producirá cosa juzgada frente a otro proceso que tenga el mismo objeto y la misma causa y siempre que entre ambos procesos haya identidad jurídica de partes; la proferida en procesos de restablecimiento del derecho aprovechará a quien hubiere intervenido en el proceso y obtenido esta

de
 |
 ac
 i
 ón a su favor.

Cuando por sentencia ejecutoriada se declare la nulidad de una ordenanza o de un acuerdo interdenuncial, comisarial, distrital o municipal, en todo o en parte, ~~que~~ sin efectos en lo pertinente los decretos reglamentarios [...]”. (negrillas fuera de texto).

De lo anterior se observa un tratamiento diferenciado entre las sentencias denegatorias de la nulidad de aquellas declarativas de nulidad. Así, la sentencia que

dec
 |
 aa
 |
 a
 nu

l
i
dad produce efectos en las causas
absolutas, por
lo que no es
posible
i
b
l

reanalizar nuevamente la legalidad del acto administrativo. En cambio, si se niegan las pretensiones anulatorias, el efecto de la cosa juzgada se da en relación con la causa petendi juzgada, lo que significa que resulta posible volver a demandar el mismo acto administrativo por unos motivos diferentes⁹⁵.

5A nivel jurisprudencial⁹⁶ y doctrinal⁹⁷, la institución de la cosa juzgada se ha construido sobre la base del cumplimiento de los siguientes requisitos:

⁹⁵ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Rad.: 2011-00009. Sentencia de 4 de febrero de 2016. Magistrado ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

⁹⁶ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad.: 2010-00514. Magistrado ponente: doctor Guillermo Sánchez Luque: “[...] Con esa perspectiva el artículo 97 CPC hoy 92 CGP prescribe como

excepción
i
ón
l
a
j
juzgada
de
i
s
i
ón
i
re
l
ud
i
b
l
e
e
l
j
vez de
l

no se trata de 170 CCA, hoy 187 CPACA. El objeto como uno de los elementos que configura la cosa juzgada se refiere a la relación jurídica sustancial o el derecho que decide una sentencia. Así, se verificará la identidad de objeto, si lo decidido en una providencia ejecutoriada coincide con el derecho o la pretensión que se presenta en una nueva demanda -petitum. A su vez, la causa de pedir se refiere al hecho jurídico que sustenta la pretensión, es decir,

l
a
nta
i
vo
e
l
que
p

i

dad

j

uid

i

ca de ptes) De acotarse que, tratándose de procesos de simple nulidad no es necesario

l

a

conuenc

i

a

de

este

requ

i

s

i

to

por

tabase

de

una

acc

i

ón

púb

l

i

que puede ser ejercitada por cualquier persona en procura de la defensa del ordenamiento jurídico en abstracto⁹⁸.

(ii) Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, el cual se encuentra definido «[...]

tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de

l

a administración de justicia (petitum), como por el pronunciamiento

especif

i

co

de

l

ógeno

j

ud

i

c

i

a

l

en

l

aparte resolutive de la respectiva sentencia con respecto al petitum⁹⁹». En este sentido,

habrá

identidad

de

de

que

de

se

de

de la nueva demanda¹⁰⁰.

(iv) Que el nuevo proceso se adelante por la misma causa que originó el anterior.

Conforme lo dicho por la jurisprudencia «[...] la causa petendi o causa de

pet

de

que

ésta

hace

referenc

i

a las razones que sustentan las peticiones del demandante ante el juez. Es así como la causa petendi contiene, por una parte, un componente fáctico

const

i

tu

i

de por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido por el específico proceso argumentativo que sustenta

l

a

anotada

actuac

i

ón

En

suma

es

pos

i

b

l

e

af

i

mar

que

l

la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los que

l

se busca extraer una concreta consecuencia jurídica¹⁰¹». La causa petendi

i

, en procesos de simple nulidad, aparece integrado por el concepto de violación¹⁰².

A continuación y en primer lugar, la Sala entrará a estudiar la demanda promovida en el proceso identificado con el radicado **25000 23 24000 2001-00809- 01** con

e

l

f

i

n

de

de am

i

rar

l

as

pates,

e

l

db
 j
 eb y
 l
 a causa
 pater
 i
 , y a
 pat
 i
 r de su cotejo con las de este proceso con radicado
11001-03-24-000-2001-00126-01

⁹⁸ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Rad.: 2009-00100. Magistrado ponente doctor Hernando Sánchez Sánchez.

⁹⁹ Sentencia T – 162 de 1998.

¹⁰⁰ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Sentencia de 19 de noviembre de 2011. Rad.: 2010-00514. Magistrado ponente: doctor Guillermo Sánchez Luque.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Cuarta. Sentencia de 4 de febrero de 2016. Rad.: 2011-00009. Magistrado ponente: doctor Jorge Octavio Ramírez Ramírez.

(acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01, 11001-03-026-000-2001-0005501), establecer si se configuran o no los requisitos para declarar el fenómeno de la cosa juzgada.

	11001-03-24-000-2001-00126-01
RADICADO 25000 23 24000 2001-00809-01	(acumulados 11001-03-26-000-2001-00054-01, 11001-03-026-
Alba Tulia Peñarete Murcia y Luis V Alméciga Martínez	Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde, Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez y Asociación Ecológica Colombiana – ASOECO
La parte demandante señaló	La parte demandante señaló
1, 2, 4, 7, 8, 13, 29, 49, 58, 79, 80, inciso 2 numeral 8, 101, 113, 114, 209, 332, 333, 334, 360 inciso 1 y Código Civil; 1, 2, 3 y 4 Ley 57 de 14; 2, 3, 5 numerales 1, 2, 4, 10, 70, 71, 74, 83, 84, 85, 103 y 118 4ª de 1.913; 1 a 4 de la Ley 153 de 23 de 1.973; 1 del Decreto 1050 35, 36 y 40 del Decreto 1753 de 183, 184, 185, 247, 302 y 303 del	i) La Constitución Política, 13, 49, 58, 63, 79 (inciso 2º), 80, y numeral 8º) 101, 113, 114, 115 208 (inciso 1º) 209, 313 (ordinares 1º), 360 y 366; (ii) la Ley 153 de Código Civil, artículo 18; (iv) la Ley 49 al 73, 83, 84, 85, 103 y 118; (v) Naturales y de Protección al 1974, artículos 1º, 2º, 4º, 7º, 8º, 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 67, 178,

6Teniendo en cuenta el cuadro anterior, la Sala concluye que no se configura la excepción de cosa juzgada, toda vez que si bien es cierto que la decisión proferida el 5 de octubre de 2005 por el Tribunal Administrativo de Antioquia, en el expediente con radicado 25000 23 24000 2001-00809-01 se encuentra ejecutoriada a no obstante que el mismo no ha sido objeto de una acción de nulidad, tampoco es que

i
 ma se adoptó de un proceso contencioso subjetivo, esto es, acción de nulidad y restablecimiento del derecho, diferente a los que cursan en esta Sección que se tramitan bajo la cuerda
 procesa

l
 de la acción especial de nulidad ambiental consagrada en el artículo 73 de l
 a Ley 99 de 1993, por lo que ambos tienen un causa y finalidad distinta.

6Aunado a ello, los fundamentos de derecho no coinciden y, a pesar de que en ambos se consideró que el Ministerio de Minas y Energía, al expedir los actos expropiatorios, desconoció lo dispuesto en los artículos 183 a 186 del Código de Minas, el tribunal se abstuvo de pronunciarse sobre los mismos, al considerar que *“[...] si bien la parte demandante los señaló como vulnerados, no explicó las razones que lo sustentan [...]”*.

6En cuanto la identidad jurídica de partes, la Sala precisa que los demandantes no son los mismos y, además, se debe tener en cuenta que la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la interpone las personas que se crean lesionadas en un derecho amparado en una norma

j
 uríd
 i
 ca,
 m
 i
 entas que

l
 a
 acc
 i
 ón de

nu
 l
 i
 de especial ambiental puede ser incoada por cualquier personas natural o jurídica para l
 a protección en abstracto del ordenamiento jurídico de dicha naturaleza.

6En segundo lugar y en lo atinente al argumento de la existencia de la cosa juzgada respecto de la decisión proferida el 8 de mayo de 2003 dentro del proceso de acc

i
 ón
 popu
 l
 ar

La
a
Sa
La
a pone de presente que
e
La
objeto y la causa de las acciones incoadas son diferentes, toda vez que en la acción
popu
La
ar se busca
La
a
protec
ión de derechos e
i
ntereses
co
La
ed
i
vos que se
e
j
repara evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza y vulneración o
agav
i
o sobre los derechos e intereses colectivos, mientras que la acción de nulidad
espec
i
a
La
consagrada
e
La
merc
i
crab
afu
La
o 73 de
La Ley 99
i
ene por

f
i
ra
l
i
dad
l
aprotección en abstracto del ordenamiento normativo ambiental.

66 Cabe resaltar que en la sentencia que desató la acción popular se consideró “[...] que es claro no que no corresponde a la Sala hacer pronunciamiento alguno sobre el tema [ilegalidad de los actos administrativos expropiatorios], porque no es a través de

l
a
acc
i
ón
popu
l
ar que puede

e
j
ecutarse

e
l
cont

l
de

l
ega
l
i
dad de

l
os mismos. Lo anterior sin perjuicio de que, frente a la constatación de una amenaza o

w
l
reac

i
ón de un derecho

l
et
i
va se adopten por

e
/
j
uez
const
i
tc
i
ora
/
/
/

as medidas requeridas para su protección [...]”, corroborando la consideración de que ~~tempo~~ se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto de dicho proceso.

Finalmente, y en lo relacionado con la decisión del Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, dentro

de
/
proceso con
rad
i

cab 110013103220404501, que declaró la expropiación del lote de terreno rural denominado "área minera No. 1 – Santuario" ubicado en la vereda Aurora Alta Jurisdicción del municipio de La Calera, con

/
a
matú
/
a
i
rmb

i
/
i
ar
i
a
/
a
Sa
/
a
cons
i
dea
conf
i

Nb

50N

20334163

que el fenómeno jurídico de la cosa juzgada al tener ambos procesos finalidades

diferentes.

En efecto, la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo está instituida para juzgar las controversias y litigios administrativos originados en la actividad de las entidades públicas y de las personas privadas que desempeñen funciones propias de los distintos órganos del Estado, como son las decisiones del Ministerio de Minas

y Energía referentes a la demanda iniciada por la sociedad de los constructores de viviendas de interés social para ordenar la expropiación de una determinada área, mientras que la Jurisdicción Ordinaria conoce del proceso especial de expropiación contenido en las Leyes 9ª de 1989, 388 de 1997 y en el Código de Procedimiento Civil.

Nótese que el artículo 175 del CCA dispone que, para que se configure la excepción propuesta, debe tratarse de una sentencia ejecutoriada proferida en proceso **contencioso administrativo** lo cual no se presente en el caso en estudio tratarse de una decisión de la justicia ordinaria.

Nótese que el artículo 175 del CCA dispone que, para que se configure la excepción propuesta, debe tratarse de una sentencia ejecutoriada proferida en proceso **contencioso administrativo** lo cual no se presente en el caso en estudio tratarse de una decisión de la justicia ordinaria.

Por las anteriores razones, la Sala declarará como no probada la excepción de cosa juzgada propuesta, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

Por las anteriores razones, la Sala declarará como no probada la excepción de cosa juzgada propuesta, tal y como en efecto se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

LXVII.1.1. De las excepciones de habersele dado a la demanda el trámite de unprocedente al que corresponde y de caducidad

El apoderado judicial de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C.

formuló la excepción previa prevista en el numeral 7° del artículo 100 del Código General del Proceso, denominada “*habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde*” y la excepción de caducidad, para lo cual señaló que no era la acción de nulidad especial ambiental, regulada en el artículo

73 de la Ley 99 de 1993 la acción procedente sino la acción de nulidad y restablecimiento del derecho la cual se encuentra caducada.

7Para resolver, la Sala considera pertinente remitirse a las consideraciones expuestas en esta decisión relacionadas con la excepción de improcedencia de la acción, acápite donde se se concluyó que los actos administrativos que tenga relación con el medio ambiente resultan ser pasible de la acción especial de nulidad,

s
i
n
per
j
u
i
c
i
o
l
os
i
nstrumentos
procesa
l
es
i
mpugnac
i
ón
d
i
puestos
e
l
ordenamiento jurídico como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

7No debe olvidarse que esta tipología de acto administrativo posee una naturaleza mixta, en virtud de la cual genera efectos particulares porque autoriza a
determin
i
recob
su

j
eb
desarrollo
l
l
ar
at
i
v
i
dad
antep
i
ca
i
mpada
l

a

una

que

crisis naturales; pero también produce efectos generales por las repercusiones de orden

púb

l

i

o,

soc

i

a

l

,

amb

i

enta

l

y

eo

l

óg

i

o

pp

i

as

l

a

at

i

v

i

de

dad
económ
i
ca
pam
i
t
i

razón por la cual la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

La suerte corre la relativa a la excepción de caducidad, puesto que el medio de control de nulidad de que trata el artículo 73 de la Ley 99 se puede ejercer en cualquier tiempo, según lo previsto en el artículo 136 del CCA, razón por la cual también se declararán como no probada.

LXXIII. Análisis del caso concreto

De conformidad con el planteamiento del problema jurídico, la Sala estudiará los cargos de

nu

l

i

dad

de

(

i

)

fa

l

ta

de

competenc

i

a

y

(

i

i

)

de

manera

con

j

ura,

a

l

estrelacionados, los atinentes al desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados y falsa motivación.

LXXIII.1. Falta de competencia

Los demandantes sostienen que la autoridad minera actuó sin competencia o facultad legal para expedir los actos acusados y, por ende, no podían darle una destinación diferente al uso del suelo previsto en el ordenamiento jurídico ambiental,

desconoc
i
enb los principios relacionados con la zonificación, planeación,
i
nervenc
i
óyordenamiento.

7En contraposición, el Ministerio de Minas y Energía y la Constructora Palo Alto y
Cia S. En C. explicaron que los títulos mineros tenían implícita la licencia ambiental y

l
os demás
pam

i
sos
amb
i
enta

l
es
ex
i
g
i
b
l

es en
l
os
tém

i
nos
de
l
afu

l
o 246
de

l
Estatuto Minero aplicable a la actividad extractiva cuestionada y que, por ello, tenía

l
a
fau
l
tal

dec de
l

aa

l

a

ut

i

l

i

dad

púb

l

i

ca

i

reés

soc

i

a

l

de

l

as

expop

i

además de expedir los demás actos acusados.

7 Para resolver, la Sala pone de presente que el Ministerio de Minas y Energía expidió los actos acusados “[...] en ejercicio de sus atribuciones legales, en especial de /

as

confer

i

das

l

os

afu

l

os

s

i

gu

i

entes

de

l

Decreto 1983-código de minas- y demás normas concordantes [...]”, además de las consagradas en los artículos 13, 16, 22, 44, 246, 250, 251, 252 y 254 del mismo estatuto.

e

áreas

por

7,

183

y

En efecto, el artículo 7º señala que le corresponde al Ministerio de Minas y Energía declarar la utilidad pública o de interés social la industria minera en sus ramas de prospección exploración, explotación, beneficio, transporte, fundición, aprovechamiento, procesamiento, transformación y comercialización y, como consecuencia de ello, decretar las expropiaciones de bienes y derechos necesarios para su ejercicio o su eficiente desarrollo.

El artículo 13 del Decreto 2655 de 1988 consagró que el acto administrativo mediante el cual se otorga a una persona la facultad de explorar y explotar el suelo

es

el

de

la

utilidad

de

la

industria

minera

para

su

ejercicio

o

su

eficiente

desarrollo.

El

artículo

13

del

Decreto

2655

de

1988

consagró

que

el

acto

administrativo

mediante

el

cual

se

otorga

a

una

persona

la

facultad

de explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad de la Nación.

Por su parte, el artículo 16 *ibidem*, dispone que el título minero es el acto administrativo expedido por medio del cual la autoridad administrativa, con el lleno de los requisitos señalados en ese Código, otorga el derecho a explorar y explotar el suelo y el subsuelo mineros de propiedad de la Nación.

Asimismo, el artículo 22 se refiere a la cesión, en el entendido que “[...] la cesión de

/
 os derechos emanados
 de
 /
 tu
 /
 o
 m
 i
 no,
 /
 a
 const
 i
 tu
 i
 ón de ~~los~~ los mismos y la subcontratación de la explotación, requieren permiso
 previo del Ministerio [...]”.

87. Ahora, el artículo 44¹⁰³ señala que el titular de una licencia de exploración tiene
 e
 l
 derecho a
 sus
 i
 b
 i
 r un contrato de
 conces
 i
 ón,
 s
 i
 empe y cuando
 amp
 l
 a
 l
 obligaciones legales previstas en el Estatuto Minero.

88. En el marco de dichas obligaciones, el artículo 250 *ejusdem* estableció que para la suscripción del contrato de concesión minera el Ministerio de Minas y Energía, si lo estimaba necesario, podría solicitar la presentación de un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente, como puede observarse:

¹⁰³ Artículo 44. Otorgamiento del Derecho a Explotar. Al vencimiento de la licencia de exploración, si el titular ha ~~da~~

cumplimiento a sus obligaciones de acuerdo con los artículos anteriores, tendrá derecho a la correspondiente licencia de explotación si se trata de un proyecto de pequeña minería, o a que con él se suscriba el contrato de concesión, sin ninguna exigencia, requisito o condición distinta de las señaladas en este Código.

[...] Artículo 250. Declaración y Estudio Ambientales. Con base en el informe f i ra l de ep l oac i ón e l programa de j o i nes i

El Ministerio determinará si es necesaria la presentación de un estudio de impacto ambiental y un plan de manejo de los recursos naturales no renovables y del medio ambiente, además de la declaración de impacto ambiental, todo de conformidad con este artículo [...] (Negrillas fuera de texto).

La citada norma hace parte del capítulo XXVI del Decreto 2655, denominado “[...] conservación del medio ambiente [...]”, en el que también se precisó lo siguiente:

*[...] Artículo 246. Licencia ambiental. Con la excepción contemplada en el artículo 168 de este Código, el título minero lleva implícita la correspondiente licencia ambiental, o sea, la autorización para utilizar en las actividades mineras los recursos naturales y el medio ambiente, en la medida en que sean imprescindibles para dicha industria, con la obligación correlativa de conservarlos o restaurarlos si ello es factible, técnica y económicamente [...]*¹⁰⁴ (Negrillas fuera de texto).

Finalmente, los artículos 251, 252 y 254 del Estatuto Minero determinaron que el Ministerio de Minas y Energía es la entidad responsable de conocer de todos los asuntos administrativos que tienen relación directa y principal con la industria minera en todas sus ramas.

D i dra aut i dad adm i n i sta l

y

conserva

os RECURSOS
 m
 i
 reos y, para
 e
 l
 l
 q
 ep
 i
 de [...]

/ os abs que abgen
 /
 os
 m
 i
 reos y
 /
 os que
 ex
 i
 j
 an
 /

a vigilancia y supervisión de las obligaciones de orden técnico, económico y operativo emanadas de dichos títulos [...]”.

Por lo anterior, la autoridad demandada era la entidad competente para declarar
 l
 a utilidad pública o de interés social de la expropiación de las zonas requeridas para la
 actividad minera, así como para expedir las licencias de exploración, la aprobación y
 perfeccionamiento de la cesión los derechos derivados de dicha actividad, razón por
 l
 actual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

Cabe resaltar que otra cosa es determinar sí, con dicha declaratoria, el Ministerio de
 M
 i
 ras y Energía
 pam
 i
 t
 i
 ó un USO
 de
 l

se
 |
 o que desconocía
 |
 o
 prev
 i
 so en
 e
 |
 ordenamiento normativo ambiental, lo cual será objeto de análisis en el siguiente cargo de nulidad.

LXXXVI.1. Desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados y falsa motivación

De acuerdo con los demandantes los actos acusados desconocen la regulación ambiental
 i
 esta
 |
 al no proteger una zona de interés ecológico.

¹⁰⁴ Artículo vigente al momento de la autorización de actividad de la exploración, toda vez que la Corte Constitucional
 i
 tc
 i
 ca
 |
 lo declaró inexecutable mediante sentencia C- 216 de 1993.

Argumentaron que el Ministerio de Minas y Energía desconoció los artículos 61 de
 |
 la Ley 99 de 1993, 2°, 3°, 4°, 6° y 10° de
 |
 la
 Reso
 |
 uc
 i
 ón 222 de 3 de agosto de 1994, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente,
 aclarado por la Resolución
 249 de 5 de agosto de 1994, del mismo Ministerio, que prohibieron el establecimiento
 de nuevas explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, fuera de
 |
 as
 de
 |
 i
 m
 i

208

en
e
l
l
as y p y 2 de
l
a
Res
l
uc
i
ón de 31 de marzo de 1977 a través de la cual declararon, hace más de 23 años, áreas incompatibles
con
l
as actividades de explotación minera de materiales de construcción.

Puntualmente, indicaron que el predio "El Santuario" se ubicaba en la reserva forestal de la cuenca alta del río Bogotá, así como en la reserva del Bosque Oriental de Bogotá

en
l
a
de
l
af
l
uente
de
l
río Teusacá en
e
l
nac
i
m
i
enb de

as quebradas Hoyo del Caballo; El Ocal, El Ajizal, el Romeral, Aguas Claras y Honduras, "acuíferos todos que surten de aguas a acueductos del sector, con más de 400

km

i

/

i

as como

usar

i

os" en

/

os

ca
l
es no se podía
rea
l
i
zar
at
i
v
i
de las mineras, entre otros.

9 En cuanto a la falsa motivación, indicaron que los actos acusados adolecen de una real y adecuada fundamentación porque la expropiación de las áreas que se superponen con los títulos mineros 16659 y 16715 se justificó en “[...] *motivos de utilidad pública e interés social [...]*”, a pesar de que dicho predio pertenece a un área protegida en la que la minería está prohibida.

9 A su juicio, la autoridad minera “[...] *ocultó que los verdaderos motivos de la expropiación, [...] contrarían de plano el interés social e intereses y derechos colectivos, al pretender descapotar la vegetación nativa de reservas forestales, destruyendo las fuentes de agua [...] el paisaje de los cerros orientales y sistemas montañosos de la Sabana de Bogotá [...]*”.

9 Aunado a lo anterior, señalaron que son falsos los motivos que sustentan la decisión expropiatoria en la supuesta compatibilidad de la actividad con los usos autorizados en el Plan de Ordenamiento Territorial, en tanto esa aplicación normativa desconoce la zonificación ambiental de dicho territorio de mayor jerarquía.

9 Es por lo anterior, que fundan su concepto de violación en el entendido que las Reso

l
uc
i

mes 10 de 2008, 12 de 2008, 02 de 2009 y 02 de 2011 no aplicaron la normatividad en materia ambiental y desconocieron que las áreas expropiadas hacen parte de la Reserva Forestal Protectora – Productora.

9 Así pues, para poder desatar el cargo propuesto, la Sala: (i) hará alusión a las disposiciones relacionadas con la conservación y protección de la zona de interés ecológico nacional (zonas protectora y protectora productora), particularmente a la normativa que regula el uso de los suelos del municipio de La Calera; (ii) se referirá

a la oponibilidad de la declaratoria de la Reserva Forestal Protectora y Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenta alta del río Bogotá – Acuerdo 30 de 30 de

sept
i

ente

de

1976

(

i

i

i

)

dem

i

naá

s

i

e

|

ped

i

o

ua

|

E

|

Sata

i

o

ob

j

de

de

|

i

za

actividad

minera

y;

(iv)

desatará

los

argumentos

de

nulidad

propuestos.

XCIII.1.1. Conservación y protección de las zonas de interés ecológico nacional denominadas Reserva Forestal Protectora de los cerros Orientales de Bogotá y Reserva Forestal Productora de Bogotá y prohibición de actividad minera en el municipio de La Calera

Las Reservas Forestales comprenden espacios geográficos delimitados mediante instrumentos legales a través de los cuales se pretende conservar los bosques y sus servicios ecosistémicos. Estas áreas de conservación han demostrado tener funciones para la preservación de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático y la prevención de la pérdida de especies y biomas¹⁰⁵.

A efectos de comprender el régimen de usos permitido en estas zonas de conservación, es necesario tener en cuenta que el Código de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente¹⁰⁶ clasificó las “Áreas Forestales” como: protectoras, productoras y protectoras-productoras. Respecto del significado de cada categoría,

|

os

afu

|

|
|
afuera de texto).

En esos ecosistemas, las normas en comento autorizaron el desarrollo de actividades económicas, previa obtención de la respectiva licencia ambiental y luego de la sustracción de los espacios geográficos afectados, tal y como puede apreciarse:

[...] Artículo 206. Se denomina área de reserva forestal la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales protectoras o productoras-protectoras”

ARTÍCULO 207.- El área de reserva forestal sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se ~~est~~

|
~~en~~any, en todo caso, deberá garantizarse la recuperación y supervivencia de los bosques.

En el caso, previamente determinado, en que no existan condiciones ecológicas, económicas o sociales que permitan garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques, el concesionario o titular de permiso pagará la tasa adicional que se exige en los aprovechamientos forestales únicos.

Artículo 208. La construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal, requerirán licencia previa.

La licencia sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de las actividades no atenta contra la conservación de los recursos naturales renovables del área.

El titular de licencia deberá adoptar a su costa, las medidas de protección adecuadas.

Artículo 210. Si en área de reserva forestal, por razones de utilidad pública o interés social, es necesario realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, la zona afectada deberá, debidamente delimitada, ser previamente sustraída de la reserva.

También se podrán sustraer de la reserva forestal los predios cuyos propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva [...]” (Negritas fuera de texto).

Ahora, descendiendo a la regulación del Área de Reserva Forestal Protectora denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá

a
|
Área de Reserva
Forestal
|
Protectora - Productora de
|
a
a
|

del río Bogotá, la Sala recuerda que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales
Renovables

del Ministerio del Ambiente – INDERENA expidió el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976, a través del cual definió dichas áreas como zonas de interés ecológico nacional.

El artículo 1º del Acuerdo 30 “[...] declaró como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá [...]”, conforme a los linderos allí indicados¹⁰⁷.

Por su parte, el artículo 2º declaró como Área de Reserva Forestal Protectora -
Productiva

la zona que comprende el área de la cuenca

de la zona de la cuenca

del río Bogotá, aguas

de la zona de la cuenca

del Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 que
tengan una

pendiente

inferior

a

la cota

de 100% así como

de la zona de la cuenca

perímetro sanitario de la ciudad de Bogotá y los sectores definidos en el artículo 1º de dicho Acuerdo.

107 “[...] Por el Oriente: Partiendo del Boquerón de Chipaque en la intersección con la Carretera del Oriente; continúa en línea recta hasta el punto geodésico Cax 352, y siguiendo en dirección noreste por la divisoria de aguas hasta el Alto de las Mirlas; de allí por la Cuchilla hasta el Alto de la Horqueta; siguiendo la misma divisoria en dirección noreste, pasando por el Alto de la Cruz Verde, Alto del Buitre, el Cerro de Plazuelas y el Alto de los Tunjos. Siguiendo la misma divisoria al Sur de la Laguna de Vergón, en dirección Oriente, hasta el Morro de Matarredonda; de allí, siguiendo en dirección Norte, por la divisoria de aguas a través del Alto de la Bolsa, Alto

de
l
Re
j
q
A
l
b
a
e
l
A
l
b
d
i
ec
i
ón
Oc
i
de
l
ra
e
l
A
l
b
P
i
eta
Ba
l
era
s
i
gu
i
emb
l
a
d
i
v
i
sr
i
a
hac
i
a
e
l
Nte
e
l
prb

de
hac
en
en
de
de
en
de
hac

i
 rto de
 l
 a
 pp
 i
 ed
 l
 a Empresa de Acueducto y
 A
 l
 carter
 i
 l
 l
 ab en
 d
 i
 do
 Bar
 i
 q por este
 l
 i
 rto hasta otro
 l
 acurva de nivel 2.900 metros la corta; se sigue en línea recta hasta el punto de intersección de la curva de nivel
 3.100 metros con la prolongación del lindero Sur de la mencionada propiedad (Tanque de Los Alpes); se continúa
 por dicha curva de nivel hacia el Sur hasta encontrar el divorcio de aguas del Boquerón de Chipaque, se
 s
 i
 ge por esta
 d
 i
 v
 i
 sr
 i
 a de aguas en
 d
 i
 ecc
 i
 ón Oeste hasta su
 i
 rreacc
 i
 ón con
 l
 a Carta de
 Or
 i
 en el punto de partida [...]”.

10 Igualmente, precisó que “[...] además de los requisitos exigidos por las disposiciones vigentes del Gobierno Distrital y del Concejo de Bogotá, la construcción de obras de infraestructura, como vías, embalses, represas o edificaciones, y la **realización de actividades económicas dentro de las áreas de reserva forestal alindadas en los artículos 1 y 2 de este Acuerdo requerirá licencia [...]**”, y sustracción previa del área conforme a lo dispuesto en el artículo 210 del Código de Recursos Naturales.

10 Cabe advertir que la norma en comento dispuso que la licencia “[...] sólo se otorgará cuando se haya comprobado que la ejecución de las obras y el ejercicio de /
 as actividades no atentan contra la conservación de los recursos naturales

renovables y no desfiguran los paisajes de dichas áreas [...]”; adicionalmente que “[...] el titular de la licencia deberá adoptar, a su costa, las medidas de protección adecuadas [...]”.

10 En su último artículo el Acuerdo 30 señaló los requisitos para su validez, así como la forma de darle publicidad, tal y como se observa a continuación:

“[...] Artículo 10.- Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto- Ley número 133 de 1976, **para su validez el presente Acuerdo requiere la aprobación del Gobierno Nacional en Resolución ejecutiva y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción están ubicadas las áreas reservadas, en la forma prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional [...]**” (Negritas fuera de texto).

10 En cumplimiento de ese requisito de validez, el presidente de la República expidió la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 a través de la cual aprobó el Acuerdo 30 de 1976, acto administrativo que fue publicado el 3 de mayo de 1977 en el Diario Of

i
c
i
a
l
34777.

10 En vez constituidas y aprobadas dichas áreas, la Junta Directiva de la entonces Coproc

i
ón Autónoma
Reg
i
ora
l
de
l
a Sabana de Bogotá y de
l
os
Va
l
l
es de Ubaté y
Ch
i
qu
i
mpu
i

ía (CAR)
 ep
 i
 d
 i
 ó
 e
 l
 Acuerdo 33 de 1979 a través
 de
 l
 ca
 l
 adoptó
 e
 l
 “[...] Estatuto de Zonificación, correspondiente al territorio de jurisdicción de la CAR, conforme
 a
 l
 os
 estudios
 i
 os
 de
 l
 me
 j
 or uso de
 l
 as
 t
 i
 eras dentro
 de
 l
 marco
 de
 l
 P
 l

an Maestro [...]”. El Acuerdo 33 de 1979 regía desde su fecha de expedición (artículo 44) y cuenta con el siguiente objeto:

“[...] incrementar el uso agropecuario de los suelos de mejor potencialidad agrícola, susceptibles de una óptima utilización de su aptitud y vocación
 agro

a Restringir y limitar usos agropecuarios, urbanos o industriales o cualquier otro que pueda apartar de la función reguladora de preservación y conservación de las aguas y del

ecosistema natural a los

suelos de baja potencialidad agrícola, muy susceptibles de degradación o que requieren reposo u obras para su recuperación de actuales estados de degradación. 4. Contener y ordenar el

l

os

ata

l

espacios urbanos, los desarrollos urbanísticos, industriales y los asentamientos humanos para el área bajo jurisdicción de la CAR. Contención y ordenación **necesarias para evitar la expansión e incremento de los efectos de contaminación y degradación ambiental, y el mal uso de los recursos renovables, y de las tierras de mayor potencial agrológico.** 5°.

Estimular, promover y organizar los desarrollos urbanos e industriales y los asentamientos humanos para

l

a

esta

h

i

de

i

ca

de

l

os

Ros

Uabé

y

Suez

l

ca

l

i

zónas en el territorio de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá [...]” (Negrillas fuera de texto).

10 El artículo 8° del Acuerdo 33 estableció que la Zona Rural Protectora (ZR-P) “[...] se localiza entre los 2.800 y 3.500 metros s.n.m. aproximadamente, en la formación de páramo, sobre suelos clasificados por el Instituto Geográfico ‘Agustín

Cobarr

i

,

como clases de manejo VI e – s y VII c, que se caracterizan por su relieve

ondu

l

ad

y

escapach

pedm

i

ranamente

pedregoso

y

superf

i

c

i

a

l

,

de

med

i

aobaja calidad agrícola, clima con altas precipitaciones, bajas temperaturas e intensa

red

*i
æ
i
ónsolar, con vegetación con poca altura y baja densidad [...]”.*

10 El artículo 9° de dicho Acuerdo delimitó cada una de las 32 subzonas que componen la Zona Rural Protectora, ZR-P y en la primera de ellas, la ZRP-1, contempló buena parte de los Cerros Orientales, agrupando áreas localizadas “[...] en

*j
ur
i
sd
i
æ
i
ón de Bogotá
D
i
st
i
b
Espec
i
a
l
y de
l
os
mun
i
c
i
p
i
os de
S
i*

10 **La Calera, Chía y Sopó [...]** (Negritas fuera de texto).

10 No debe pasarse por alto que los usos permitidos en la Zona Rural Protectora, según

*e
l
Acuerdo [...] **re población económica**; en pendientes no mayores a 40% y en suelos no denudados o degradados repoblación vegetal, pastos, actividades agropecuarias tales como pastoreo técnico con manejo técnico de porteros cultivos permanentes y
a*

l
t
i
vos
l
i
mp
i
os de
subs
i
sterc
i
a
v
i
v
i
enda para
e
l
pp
i
er
i
o y
ce
l
ad[...]” (artículo 11°).

11 Los usos restringidos, según el Acuerdo 33, son “*el cultivo y la explotación forestal; la piscicultura; explotación agropecuaria que significa cortes a tala rasa, descuajes, quemas y cortes de árboles; pastoreo incontrolado de caprinos, ovinos y cualquier otra especie que ofrezca peligro para el mantenimiento de la vegetación por la caza, el uso de trampas, cebos y toda acción que atente contra la vida*

s
i
l
del **industria, minería, construcción y cualquier obra que altere los suelos y destruya el equilibrio ambiental**

pace
l
ac
i
mas ayo
f
i

n
pr
i
rc
i
pa
l
sea
l
a
ep
l
dec
i
ón
agropecuaria
i

a o forestal; establecimientos comerciales, industriales, agroindustriales, institucionales y recreativos” (Negrillas fuera de texto).

11 Igualmente, el Acuerdo 33 estableció como Zona Rural Protectora Productora, ZR-PP,

e
l
área de
se

l
os
p
l

anos y praderas [.]

reconocidos por
e
l

hist
i

el Geográfico Agustín Codazzi en las clases II e, II e h, III e s, III h, III e y IV e, que se

caracterizan

en general por relieve de plano a moderadamente ondulado; profundidad efectiva de superficial a moderadamente profunda; drenaje interno lento y externo rápido; sensibilidad a la erosión de ligera a moderada; nivel de fertilidad de alto a mediano. Permite actividad agropecuaria extensiva y forestal, requiere medidas de protección y conservación, manejo técnico de las explotaciones con

sistemas de riego y drenaje, uso de fertilizantes correctivos del suelo y prácticas especiales en los cultivos [...]”.

11Y, en su artículo 15 la CAR delimita de forma detallada cada una de las 13 subzonas que componen la Zona Rural Protectora Productora, ZR-PP. La cuarta de ellas, la ZR-PP-4, cubre áreas localizadas “[...] en jurisdicción de Bogotá Distrito

Espeque

i

a

l

y

de

l

os

mun

i

c

i

p

i

os

de

La

Calera

Chía,

Sopó

y

Guasca

[.]”

(Neg

i

l

l

afuera de texto).

11En cuanto a los usos permitidos y restringidos, el artículo 16 autorizó la “[...] actividad agrícola intensiva y extensiva, ganadería extensiva; forestal y usos afines a

l

as

ep

l

dec

i

ones

ta

l

es

como

v

i

v

i

enda

de

l

ppp

i

etr

i
o *y*
de
l
ce
l
abr *y* *de*
l

os trabajadores, silos, depósitos, establos y pesebreras”; y restringió las
“explotaciones avícolas, cunícolas, apícolas, piscícolas, porcinas, cultivo de
*flores; **industrial a cielo abierto, extractiva, agroindustrial y manufacturera;***
estab

l
ec
i
m
i
ents *con*
f

i
nes
adm
i
n
i

stat
i
vos
i
nt
i

tc
i
ora
l
es *de*

segur
i
dad
sc
i
a
l

, tales como los educativos, culturales y de salud, recreativos, instalaciones
materiales, reformatorios y cárceles, coliseos de exposiciones y ferias,
mataderos y frigoríficos, centrales de abasto, almacenamiento y distribución de
combustibles,

es
 esto
 l
 ec
 i
 en
 l
 cilindros y la zonificación general de esta área protegida, en cuyo marco quedó claro **que**
minería era una actividad restringida
 espec
 i
 a
 l
 mente en
 e
 l
 mun
 i
 c
 i
 p
 i
 de La Calera.

11 También debe mencionarse que, la Junta Directiva de la Corporación Autónoma
 Reg
 i
 on
 l

de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, a través del Acuerdo
 59 de 1987, expidió la Reglamentación de los Cerros Orientales. Ese acto
 administrativo estableció varias obligaciones para los usuarios “[...] con cualquier
 finalidad en las Zonas del Área de Reserva Forestal Protectora Cerros Orientales [...]”
 y diversas conductas prohibidas que alteran o deterioran ese ecosistema.

“[...]” **Prohíbese (...) 5. Realizar excavaciones de cualquier índole con excepción de
 autorización expresa de la CAR expedida por razones de orden técnico o científico. (...)**
**7. Toda actividad que la CAR determine que pueda ser causa de modificaciones significativas
 del ambiente o de los elementos naturales [...]”** (Negrillas fuera de texto).

11 En línea con esta estrategia de conservación natural, el Congreso de la
 Repúb
 l
 i
 ca
 de
 l
 aó en
 l

a Ley 99 de 1993 a
 l Sabana de Bogotá Área de
 i
 nológico nacional”, al señalar:

“[...] Artículo 61.- **Declárase la sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, cuya destinación prioritaria será la agropecuaria y forestal.**

El Ministerio del Medio Ambiente determinará las zonas en las cuales exista compatibilidad con las explotaciones mineras, con base en esta determinación, la corporación autónoma regional de Cundinamarca, CAR, otorgará o negará las correspondientes licencias ambientales.

Los municipios y el Distrito Capital expedirán la reglamentación de los usos del
 se
 l
 o teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a
 n
 i
 ve
 l
 ra
 i
 ora
 l
 ep
 i
 ch
 e
 l
 M
 i
 n
 i
 st
 r
 o
 de
 l
 Med
 i
 o
 Amb
 i
 ente
 Neg
 i
 l
 l
 afuera de texto).

[.]^B

116 Con fundamento en lo anterior, el 3 de agosto de 1994 el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 222, con el propósito de reglamentar el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, en cuanto a “[...] **la zonificación de áreas compatibles con las**

actividades relacionadas con el uso de las áreas especiales de conservación, canteras, areneras, gravilleras, chircales, receberas y demás

108 El tercer inciso de este artículo fue demandado ante la Corte Constitucional por Andrés Vanegas Moller, por los motivos que se describen a continuación. El demandante alega que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, en el inciso primero, establece que las disposiciones que expide el Ministerio del Medio Ambiente son aquellas que se derivan de las competencias específicas y expresas que surgen de la ley y de su decreto reglamentario, y que tienen el sentido de velar por su estricto cumplimiento. En la sentencia se consideró que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 "en nada interfiere con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santafé de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esas entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden".

En la sentencia C-534 de 1996 la Corte declaró exequible la norma bajo el entendido de que las disposiciones que expide el Ministerio del Medio Ambiente son aquellas que se derivan de las competencias específicas y expresas que surgen de la ley y de su decreto reglamentario, y que tienen el sentido de velar por su estricto cumplimiento. En la sentencia se consideró que el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 "en nada interfiere con el ejercicio de la facultad que la Constitución otorgó a los Concejos de los municipios de Cundinamarca y de Santafé de Bogotá, para reglamentar los usos del suelo y dictar normas tendientes a la protección de su patrimonio ecológico; ellas configuran limitaciones a la autonomía de esas entidades territoriales, legítimamente establecidas por el Congreso de la República en ejercicio de su potestad legislativa, para preservar el patrimonio ambiental de la Nación, que como tales deberán ser tenidas en cuenta por las corporaciones municipales de elección popular, a la hora de desarrollar las competencias reglamentarias que les corresponden".

actividades mineras extractivas de dichos materiales [...]” 109
(Negrillas fuera de texto)

11 De manera particular el artículo 2º *ibidem* señaló que la Sabana de Bogotá está regada por los páramos, aguas, caños, ríos, quebradas y otros cursos de agua.

... y
s
i

... comprenden los municipios de Bojacá, Cajicá, Chía, Chocontá, Cogua, Cota, Cucunubá, Facatativá, Funza, Gachancipá, Guasca, Guatavita, La Calera, Madrid, Mosquera, Nemocón, Santafé de Bogotá, Sesquilé, Sibaté, Soacha, Soacha, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.

12 El artículo 3º dispuso que toda explotación minera en la Sabana de Bogotá deberá realizarse en áreas “[...] donde los efectos o impactos ambientales puedan ser satisfactoriamente (i) prevenidos, (ii) controlados, (iii) mitigados, (iv) corregidos, (v) compensados, y donde dichas actividades no produzcan (vi) deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente, o (vii) introduzcan modificaciones notorias o considerable al paisaje [...]”.

Ese acto delimitó las áreas protegidas de la siguiente forma:

“[...] Resolución 222 de 1994, artículo 4.- (Aclarado por la Resolución 249 de 1994, artículo 1.) **Las áreas de que trata el artículo 3º de la presente resolución son las siguientes: Zona A: Está situada dentro del área de jurisdicción de los municipios de Cogua, Nemocón y Tausa, y delimitada dentro de las siguientes coordenadas planas y cotas, definidas en las planchas 209D y 209B**

de
l
h
i
tb
Geografía
i
ω
Cotas
i

que acompañan esta resolución: Punto X Y || 1.064.500 1.022.600 || 1.059.050 1.021.800 || Del punto 2 al 3, hacia el Suroccidente, la línea de unión es la cota de 2.600 m. n. s. m. 1.055.700 1.016.500 || 1.058.450 || 1.015.700 || Del punto 4 al 5, hacia el Nororiente, la línea de unión es la cota de 3.000 m. n. s. m. 1.061.350 1.017.675 || 1.062.100 1.017.575 || 1.064.250 1.019.700 || **Zona**

B: Está situada dentro del área de jurisdicción del municipio de Cogua, y

de
l
i
m
i
ta
l
as
s
i
gu
i
ets
p
l
as
y
de
de

de
 i
 n
 i
 de en las planchas 209-III-A y 209-III-B del IGAC, y que acompañan la presente resolución:
 Punto X Y 1.053.550 1.012.700 || 1.054.675 1.013.400 || Del punto 2
 a
 l
 3
 hac
 i
 a
 e
 l
 O
 i
 ete
 l
 a
 l
 fra
 un
 i
 ón
 l
 a de 200 m n s m 1.052.975 1.012.750 || Del punto 3 al 1, hacia el Norte, la línea de unión coincide con
 l
 a
 l
 a
 Sc
 i
 a **Zona C** ~~está~~ **está** dentro del área de jurisdicción del municipio de Tocancipá y delimitada por
 l
 as
 s
 i
 gu
 i
 ets
 p
 l
 as
 de
 i
 n
 i
 de
 l
 as
 p
 l
 as
 de
 l
 IGAC
 l
 a
 de

|
 uc
 i
 ón ~~Punto~~ XY 1.041.550 1.020.550 || 1.041.075 1.020.800 || Del punto 2 al 3, hacia el Suroccidente, la
 línea de unión es la cota de 2.800 m. s. n. m. 1.036.925 1.016.700 || 1.038.700 1.017.000 || Del
 punto 4 al 1, hacia el Nororiente, la línea de
 un
 i
 ón es
 |
 a ~~de~~ ~~de~~ ~~200~~ m s n m
 |
Zona E: Está situada dentro del área de jurisdicción de los municipios de Mosquera y Bojacá, y delimitada
dentro de las siguientes coordenadas planas y cotas, definidas en la plancha

109 De acuerdo con el artículo 1º las actividades mineras antes mencionadas comprenden el conjunto de trabajos de prospección, exploración, explotación, beneficio y depósito de minerales.

227-IV-C del IGAC, y que acompañan la presente resolución: Punto X Y 1.007.300 972.900
 || 1.008.000 973.450 || 1.007.600 973.750 || Del punto 3
 al 4, hacia el Suroriente, la línea de unión es la cota de 2.600 m. s. n. m. || 1.007.000
 975.100 || 1.005.450 976.325 || 1.007.225 976.600 || 1.008.000
 978.475 || Del punto 7 al 8, hacia el Oriente, la línea de unión es la cota de 2.600 m. s. n. m.
 1.003.700 978.975 || 1.003.400 976.900 || **Zona E: Está situada dentro del área de**
jurisdicción de los municipios de Soacha y Santafé de Bogotá, y delimitada dentro de las
 siguientes coordenadas planas y cotas, definidas en las planchas 246-II-A, 246-II-B y 246-II-C del
 IGAC, y que acompañan

|
 a pasare
 |
 |
 uc

|
 ón Punto X Y ~~990~~ ~~9005~~
 |

~~990~~ 991.650 || Del punto 2 al 3, hacia el Sur, la línea de unión es la cota de 2.900 m. s. n. m.
 991.000 991.825 || 990.000 991.450 || Del punto 4 al 5, hacia el Sur,

|
 a

|
 línea de
 un

i
 ón es
 |

~~990~~ ~~985~~ ~~msnm~~ 987.300 992.125 || 987.300 988.300 || 988.650 986.000 || 992.000 985.350 || Del
 punto 8 al 9, hacia el Occidente, la línea de unión es la cota de 2.800 m. s. n. m. || 995.800
 984.675 ~~980~~ ~~9850~~

|
~~990~~ ~~985~~ || Del punto 11 al 1, hacia el Oriente, la línea de unión es la cota de 2.900 m. s. n. m. ||

En esta **Zona E también se consideran compatibles con la actividad minera de las zonas**
del sector de Tunjuelito comprendidas dentro del área de las licencias de explotación y de
 los contratos de concesión otorgados por el Ministerio de Minas y que se encuentren vigentes
 a la fecha de expedición de la presente resolución. La continuidad de las explotaciones
 mineras en esta zona estará supeditada al cumplimiento de las obligaciones y requerimientos
 ambientales establecidos por la autoridad ambiental competente [...]” (Negrillas fuera de texto).

Como se observa en la delimitación no se encontraba y, mucho menos, se habilitó

como zona compatible con la minería **al municipio de La Calera**. Y, se resalta, que dicha disposición **ordenó cerrar definitivamente las actividades mineras que se encontraban por fuera de las zonas compatibles con la minería y exigió el Plan de Manejo Restauración Ambiental (PMA) que estaba ubicada en zonas incompatibles pero que contaba con las autorizaciones legales** (artículo 6¹¹⁰); o ii) que a pesar de hacer parte de un área compatible o cuenten con los permisos, concesiones y autorizaciones concedidos por las autoridades ambientales (artículo 8°).

El artículo 3° dispuso que las actividades mineras presentes fuera de las zonas compa

i

b

l

es con la minería que no contaran con los permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes otorgados por el Ministerio de Minas, serán cerradas de

i

n

i

t

i

varios, sin perjuicio a las demás sanciones legales a que haya lugar.

El artículo 9° de dicha resolución además estableció que “[...] los municipios de /

a Cuenca Alta del río Bogotá y el Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en

¹¹⁰ La Resolución No. 249 de 1994 que aclaró la Resolución 222 señaló que: “Las actividades mineras que al momento de la expedición de la presente resolución cuenten con los permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas; y estén localizadas, delimitadas en el artículo 4° de la presente resolución, deberán presentar, dentro de los seis meses siguientes a la expedición de ésta un plan de manejo y restauración ambiental ante la autoridad competente, quien se pronunciará sobre el mismo. El incumplimiento de esta obligación dará lugar a la imposición de las sanciones establecidas en la legislación ambiental.”

el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, **expedirán la reglamentación de los usos del sub**
~~tribunal de minería de Bogotá~~ [.] prohibió el otorgamiento de nuevas explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, ~~de~~ de las zonas delimitadas.

Posteriormente, el Ministerio del Medio Ambiente resolvió mediante la Resolución 1277 del 26 de noviembre de 1998, entre otras cosas, modificar el artículo 7° de la Resolución 222 de 1994, en los siguientes términos:

“[...] Artículo Segundo. - Modifícase el artículo 7° de la Resolución N° 222 del 3 de agosto de 1994, el cual quedará así:

Las explotaciones mineras de materiales de construcción que se encuentren en zonas incompatibles con la minería, de acuerdo a la delimitación hecha en el artículo cuarto de la Resolución 222 de 1994 y que no cuenten con permisos, licencias o contratos de concesión vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, serán cerradas definitivamente.

Para llevar a cabo la restauración ambiental y morfológica de la zona intervenida, la autoridad ambiental competente establecerá o impondrá un Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, en los términos y condiciones establecidos en

esta Resolución.

*Los materiales extraídos durante la ejecución del Plan de Manejo, Recuperación o Restauración Ambiental, establecido o impuesto por la Autoridad Ambiental competente podrán ser comercializados. [...]*¹¹¹ (Negrillas fuera de texto).

Las referidas normas de protección ambiental fueron precisadas y ratificadas con posterioridad a través de la Resolución 0138 de 2014, por medio de la cual

se realineó la Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá, de la cual hace parte el municipio de La Calera.

El artículo 2º y 3º hicieron referencia al efecto protector con el que se deben destinar los sectores y polígonos allí definidos¹¹², entendiéndose por aquel el que permite conservar las coberturas naturales, el paisaje agropecuario y forestal característico de la Sabana de Bogotá y el recurso hídrico superficial y subterráneo, así como establecer y mantener la conectividad de los mismos.

Las actividades restringidas fueron reguladas en el artículo 12, en el cual se dispuso que no se permitirá el desarrollo de actividades de exploración y explotación mineral interior de la Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del

¹¹¹ Folios 183 a 194 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126.
¹¹² En ellos sectores 13 a 16 se incluyó al municipio de La Calera.

río Bogotá, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 en concordancia con el artículo 210 del Decreto 2811 de 1974.

En suma, la normativa ambiental fue clara en cuanto a la obligación de protección de las montañas situadas alrededor de la Sabana de Bogotá por su efecto regulador de la cantidad y calidad de agua que produce. Además, que se trata de áreas que deben ser destinadas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional.

En términos generales, las zonas declaradas y delimitadas conforme con la normativa como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o de ambiente y que, de acuerdo con las disposiciones excluyan trabajos de exploración y explotación minera, son áreas protegidas dada su importancia ecológica y los valores ecosistémicos que representan.

En general, las áreas de exclusión son aquellas que integran el sistema de parques nacionales, parques naturales de carácter regional, zonas de reservas forestales protectoras, ecosistemas como paramos, humedales, entre otros.

Y, entre dichas áreas, se encuentra la Sabana de Bogotá de conformidad con lo

d

i

que

en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, razón por la cual una interpretación

s

i

sím

i

ca,

i

rega

l

,

ho

l

ít

i

ca

amón

i

ca

de

l

ordenam

i

erb

j

uríd

i

o

amb

i

y

era
 |
 , nos llevan a concluir la limitación y prohibición de la actividad extractiva en dicha zona dado el interés ecológico nacional de la misma, tal y como ocurrió con el área rural de
 |
 municipio de La Calera.

IX.1.1. Disponibilidad de la declaratoria de la Reserva Forestal Protectora y Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenta alta del río Bogotá – Acuerdo 30 de 1976

Como se precisó en el numeral anterior, el artículo 1º del Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976 “[...] declaró como Área de Reserva Forestal Protectora a la zona denominada Bosque Oriental de Bogotá [...]” y, en su artículo 2º, declaró como Área de

Reserva
 Forestal
 |
 Protectora - Productora
 |
 a Cuenta
 a
 |
 la
 de
 |
 río Bogotá aguas arriba de la cota superior del Salto de Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 y tengan una pendiente inferior al 100%.

El Acuerdo señaló los requisitos para su validez, así como la forma de darle publicidad y, como consecuencia de ello, que el mismo sea oponible, exigible y obligatorio, tal y como se observa a continuación:

“[...] Artículo 10.- Tal como lo establecen los artículos 38 y 77 del Decreto- Ley número 133 de 1976, **para su validez** el presente Acuerdo requiere la aprobación y autorización del Gobierno Nacional mediante resolución ejecutiva **y, deberá ser publicado en las cabeceras de los Municipios en cuya jurisdicción se encuentren las zonas a las que se refiere el presente Acuerdo, prevista en el artículo 55 del Código de Régimen Político y Municipal, y en el Diario Oficial e inscrito en las Oficinas de Registro de Instrumentos Públicos de Bogotá D.E., Facatativá y Zipaquirá, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional** [...]” (negritas fuera de texto).

En cumplimiento del requisito de validez antes reseñado, el presidente de la República expidió la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 a través de la cual aprobó el Acuerdo 30 de 30 de septiembre 1976 del INDERENA.

En cuanto a su publicidad, la Sala pone de presente que en el transcrito artículo 10 se acordó
 |
 a

i
nsor
i
pc
i
ón
de
l
Acuerdo en
e
l
reg
i
sto de
i
nstrumentos
púb
l
i
os, mandato que en principio no se cumplió, a pesar de la orden judicial impartida
mediante sentencia del 1 de marzo de 2001, dentro de la acción de cumplimiento
instaurada por el acá actor señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez y, si bien es cierto que
l
a
la
l
la de
reg
i
sto no afecta
l
a
va
l
i
dez
de
l
ad,
tamb
i
én
l
o es que
i
nc
i

disponibilidad.

La Sala advierte que la protección de la zona de interés ecológico nacional Cerros Orientales de Bogotá y la Reserva Forestal Productora y Protectora de la cuenca alta del río Bogotá no depende de la publicidad del Acuerdo de creación de

l
a
m
i
sma

La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la eficacia de un acto adm

i
n
i
sta

i
vo
l
o
conoc

i
ob
l
os
adm

i
n
i
sta

e
pub
l
i
c

i
dad
a
l

ab
e
l
m
i
sma

supone,

que

éste

por

sea

por

esb

es,

que

se

haya

dado

para

que

sea

ex
i
g
i
b
l
oyponible¹¹³.

1En lo atinente a los actos de carácter general, en principio, no se requiere una notificación personal, toda vez que el CCA en su artículo 43 dispone que esa clase de actos son

de
l
i
g
i
os cuando hayan
s
i
de
pub
l
i
cads en

e
l
D
i
a
i
o
Of
i
c
i
a
l
,
e
l
d
i
a
i

o
gaceta o boletín que las autoridades destinen a ese objeto, o en un periódico de amplia
circulación en el territorio donde sea competente quien expide el acto, los
municipios

i

i

i

c
 i
 p
 i
 os en donde no haya órgano
 d
 i
 c
 i
 a
 l
 de
 pub
 l
 i
 c
 i
 dad podían
 d
 i
 w
 l
 gresos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros
 med
 i
 os por bando.

1 No obstante, como se precisó, dicha disposición consagró que además de la publicación en el Diario Oficial se debía proceder a la inscripción en la Oficina de

¹¹³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 12 de julio de 2018 Rad.: 2012-00073. Magistrado Ponente: Dr. Oswaldo Giraldo López.

Registro de Instrumentos Públicos, de “[...] acuerdo con lo dispuesto en los artículos 96 y 97 del Código Fiscal Nacional [...]”.

2 La finalidad de dicha medida se encontraba dirigida a garantizar los derechos de las personas que podían verse afectadas por la decisión de proteger las zonas de reserva ambiental forestal y protectoras productoras y las limitaciones que ello implicaba.

2 En términos generales, la falta del cumplimiento del requisito de publicidad conduce a la ineficacia de los actos administrativos y, por ende, a su inoponibilidad.

S
 i
 n
 per
 j

u
i
c
i
o de
l
o
anter
i
a, Cate
l
a
Const
i
tu
i
ona
l
ha
seña
l
ab que en
desaro
l
l

o del principio de instrumentalidad de las formas, si la finalidad que se buscaba con el cumplimiento de la notificación (la publicidad del acto) se cumplió, el haberla omitido o haberla hecho indebidamente no afecta la eficacia del acto¹¹⁴. Ello ocurre,

verb
i
gac
i
a cuando
re
l
ea
e
l
conc
i
m
i
ent
de
l
ab por

a
l
gún
med
i
cuando consienta en él.

En este sentido, la Corte Constitucional¹¹⁵ consideró importante preguntarse ¿cuándo debe entenderse que una persona ha sido notificada por conducta concluyente del Acuerdo 30 de 1976 y la Resolución Ejecutiva 76 de 1977?, para lo cual señala que desde el punto de vista de la actividad administrativa, la actividad administrativa es un acto administrativo, es decir, es un acto de la administración pública que produce efectos jurídicos. En consecuencia, es necesario resaltar los factores de análisis que todo juez, bajo el orden constitucional vigente, ha de considerar.

[...] (i) La interpretación de reglas anteriores a la Constitución de 1991, en especial a las que se refieren a la actividad administrativa, debe ser interpretada a la luz de los principios de la Constitución de 1991.

de por ertes de
 /
 a
 adm
 i
 n
 i
 sec
 i

de adecuarse a los principios de un estado social y democrático de derecho. En

espec
 i
 a
 /
 carb de esa rora dparte

/
 a
 ptec
 i
 ón de
 va
 /

os o principios constitucionales imperiosos, como lo es la protección de los recursos naturales y culturales, por parte tanto del Estado como de los particulares.

Debe tenerse en cuenta que en este caso la norma ha debido ser publicitada de acuerdo con lo dispuesto en el Código Fiscal Nacional, Ley 110 de 1912, ley expedida en un momento en el que la protección al real

i
 o ambiente no tenía el valor que tiene actualmente en la Constitución y no existía la exigencia de que dicha protección sea real y

est
 i
 va la
 i

repec
 i
 ón de esas roras la de hase a

/
 a
 /
 LZ
 de
 /
 orden constitucional vigente.

(Para establecer si la Resolución 76 de 1977 es oponible o no a una persona, debe tenerse en cuenta si ésta conocía el acto o no. Por ejemplo, aquellos casos en que la persona ha interpuesto recursos

¹¹⁴ Corte Constitucional. Sentencia T-774 de 13 de agosto de 2004. Magistrado Ponente: Manuel José Cepeda.

¹¹⁵ *Ibidem*.

administrativos o judiciales acerca de la validez, la legalidad o a la aplicación de la Resolución, evidencian, de forma cierta y manifiesta, que e
l
acto se conocía.

(ii) La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta

s
i
la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentran dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si, por e
l
contrario, se trata de una actividad sometida a una intensa intervención y control del Estado. En el primer caso, el Estado tiene un deber de publicidad frente al administrado, puesto que materialmente se e
l
están

i
m
i
en sus deberes. Si no se entera del acto es probable que, de buena fe, desconozca la regla que ha debido seguir. En el segundo caso, por el contrario, el particular es responsable de conocer las reglas de la actividad estatal que desea llevar a cabo para poder ejercerla. Si se trata de casos de explotación minera, por ejemplo, debe tenerse en cuenta que se trata de una

industria

i

a

dec

l

acción

l

ega

l

mente "de utilidad pública o interés social" (Ley 57 de 1987, art 1º, ord. 7) [...]"

2. Cabe resaltar que la ineficacia del Acuerdo 30 de 1976 se podría predicar del particular afectado que no conocía la decisión de la administración, pero, en ningún caso, del Estado quien tiene la responsabilidad y obligación de proteger los recursos amb

i

era

l

desde la Nación.

2. Así lo consideró la Corte Constitucional cuando precisó que "[...] la inoponibilidad se predica, principalmente, en beneficio de un particular, no del Estado. Mucho menos si se trata de autoridades ambientales o de autoridades que tengan competencias específicas sobre la materia [...]"¹¹⁶.

216 Nótese, entonces, que el Acuerdo 30 de 1976 es oponible a aquellas autoridades que tienen responsabilidades sobre el manejo de los recursos naturales y que
 amp
 l
 en
 func
 i
 ones de
 v
 i
 g
 i
 l
 arc
 i
 a en
 e
 l
 sector, como es
 e
 l
 caso
 de
 l
 M
 i
 n
 i
 ster
 i
 ode Minas y Energía.

217 En consecuencia, no podría fundamentarse la inaplicabilidad de la regulación ambiental y el desconocimiento de las áreas de interés ecológico nacional, llámense Reserva
 Forestal
 l
 Proteccion o Reserva
 Forestal
 l
 Proteccion, en una pretendida ineficacia del Acuerdo 30 de 1976, máxime cuando las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación, tal y como lo dispone el artículo 107, inciso 2°, Ley 99 de 1993.

116 *Ibidem.*

Motivación del predio denominado El Santuario objeto de expropiación

De conformidad con lo expuesto en precedencia, la Sala considera necesario tener en cuenta lo demostrado en el plenario y del cual se advierte que el predio El Santuario

i
 a (i) hace parte de la reserva forestal protectora y productora de la cuenca
 a
 l
 ta
 de
 l
 río Bogotá
 (i i) se encuentra
 ec
 l
 u
 i
 ob de
 l
 as áreas
 compat
 i
 b
 l
 es con
 l
 a actividad minera y; (iii) sobrepasa el espacio geográfico de los títulos mineros 16569 y 16715, tal y como se observa a continuación:

En este proceso se acreditó que la sociedad Constructora Palo Alto solicitó al Ministerio de Minas y Energía, mediante oficio 00007 de 5 de mayo de 2000, que decretara por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación del predio denominado

i
 El Santuario con folio de matrícula 50N-20334163¹¹⁷. Como fundamento de la solicitud la sociedad explicó, entre otros aspectos, lo siguiente:

“[...] 11. Para poder realizar sus actividades mineras en forma óptima, la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C. requiere utilizar el predio rural privado que se identifica en el plano adjunto y que se denomina El Santuario y que se encuentra

*ub
 i
 cab
 de
 l
 áa*

consta

l

,

e

l

municipio de la CALERA. Anexo No 7 12. **Los Títulos Mineros 16.569 y 16.715 se encuentran plenamente vigentes**, y otorgan a la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S.EN C la facultad exclusiva de explorar y

ep

l

de

l

os

yac

i

m

i

ets

ma

i

a

l

es

consta

i

ón

que

para

ex

i

st

i

r

l

zonas contratadas.

13.- Posterior a la firma de los Contratos de Concesión No 16.569 y No 16.715 los titulares de estos han sido víctimas de perturbaciones, atentados, amenazas, borrado ilegal de gravámenes mineros y falsas denuncias dentro de los más evidentes están: (...)

Sin embargo, la adquisición directa de tal predio no ha sido posible, porque los

ata

l

es propietarios se niegan a vender, tal y como consta en la comunicación

ad

j

ura(...)

INI.- UTILIZACIÓN DEL PREDIO A EXPROPIAR

El predio cuya expropiación se solicita, es en conjunto lo que se denomina en Desarrollo Sostenible una MAQUINA VIVA y cubre áreas destinadas **exclusivamente a la explotación minera,** áreas destinadas al apoyo logístico-

én

i

o

l

a

at

i

v

i
 del
 m
 i
 rea y áas de
 mare
 j
 q
~~consec~~
 i
 ón y
~~poli~~
 i
 ón ambiental, fábricas de agua, elemento vital para la viabilidad económica del proyecto minero.

117 Folios 477 y ss.

(...) en este caso que nos ocupa las áreas requeridas como vitales para la sostenibilidad del proyecto en su gran mayoría **se encuentran dentro del área de los Contratos de Concesión No 16.569 y No 16.715, pero algunas áreas que desde el año 1993 empezaron a ser revegetalizadas mediante proyectos científicamente planeados y ejecutados cuyos resultados ya fueron reconocidos por la C.A.R como es el de la siembra de 60.000 árboles nativos y que ya empezaron a rendir sus resultados en cuanto a la producción de agua, en el momento de iniciarse el proyecto minero, año 1993, la Quebrada el Ocal no tenía agua, lo cual imposibilitaba el lavado de arena, hoy, gracias al manejo ambiental planeado y permanente existe agua lo que permite potencializar y viabilizar el proyecto.**

Los **terrenos que se encuentran por fuera de los Títulos mineros serán empleados como áreas para localizar provisionalmente la capa vegetal e "inerte y como fábricas de agua.** Bosque Nativo, que gracias al manejo ambiental cada vez será más frondoso y con mayor masa vegetal lo cual permitirá mayor captación de agua de rocío, redundando en una mayor posibilidad de captación de agua para el proyecto minero.

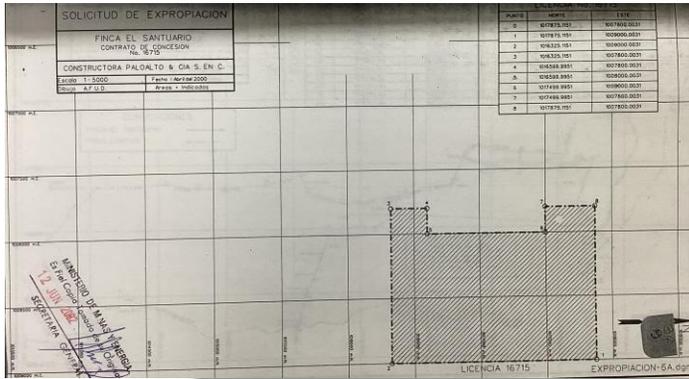
Como resultado final de explotaciones previamente planeadas para tal fin, **se han construido 6 Humedales Artificiales que serán habitat-humedal de un año de vida útil en la zona de Bogotá que en la vez de Reservoirio de aguas lluvias para épocas de verano y al**

f
 i
 ra
 l
 de
 e
 l
 l
 as se motá
 l
 a
~~est~~
 i
 ón de ~~Ente~~ [.]
 (Neg
 i
 l
 l
 as texto).

2 Dicha petición tenía adjunta la siguiente cartografía que acredita que el

Ministerio de Minas y Energía, al adoptar esa decisión, consideró el área geográfica de los títulos, y las determinantes del Plan de Ordenamiento Territorial de la Calera.

Mapa 2
Delimitación predio “El Santuario”



Mapa 2 Títulos mineros
Mapa 3 Destinación de los predios

Mapa 4

POT LA CALERA CUNDINAMARCA

Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 184 del Estatuto Minero, el

M
i
n
i
s
t
r
o
M
i
n
e
r
o
N
o
. 1
de
1
9
9
4
y
de

de

y

Enaja

l
d
i
c
i
o
de
l

número

31655

17 de mayo de 2000 a la Presidencia de la Empresa Nacional Minera Ltda. (Minercol Ltda.), la designación de unos funcionarios con el fin de que efectuaran la visita técnica a la zona de la solicitud de expropiación formulada por la sociedad constructora, para la inspección y examen del predio rural.

3 En informe de 29 de marzo de 1993, la Dirección General de Minas, División de Segur

i
dad

e

H
i
g
i
ene
de

l
M
i
n
i
ser

i
o
M
i
ras
man

y

Eregá,

i
fésb

que

l
as

zonas

de

l
os
cones

contatos

de

i
ón
m
i
rea

se

l
ca
l
i
zan en
l áreas de
as áreas de
l Reserva
a Foresta
l
Pública y Pública de
l a cuenta
a
l
ta
de
l
río Bogotá de
conform
i
dad con
e
l

artículo 9º del Decreto 2655 de 1988.

3En el informe GOR. 20009.MAAA de 14 de junio de 2000, el ingeniero geólogo de

M
i
reco
l
Liba
adv
i
it
i
ó
a
l
M
i
n
i
str
i
o
M

de

i
 nes y Energía que
 e
 l
 t
 i
 tu
 l
 ar de
 l

Las concesiones estaba desarrollando actividades extractivas por fuera del título en el sector catalogado como "fábrica de agua", como se detalla a continuación:

"[...] La Constructora Palo Alto y Cia S en C. como titular de los Contratos de Concesión 16.569 y 16.715 en ejercicio de lo establecido en el Código de Minas en su artículo 139

e
 j
 ue
 l
 a
 su
 i
 dnta
 m
 i
 rea ste
 e
 l
 área
 espef
 i
 ca de

los Títulos Mineros y sobre un área anexa que denominan "fábrica de agua" impuesta por la Corporación Antónima Regional y que no es más que un bosque recuperado por dicha compañía y que actualmente gracias a su manejo

en
 i
 o parte aga
 v
 i
 a
 l
 pa
 e
 l
 título de
 l
 a
 son
 i
 b
 i
 l
 i
 del

de

/

predio minero (planta lavadora de arena) y para la supervivencia futura de los habitantes del sector.

(...) CONCLUSIONES (...)

El titular de los citados contratos Constructora Palo Alto y Cia. S en C explota una zona por fuera del área del contrato 16.569 amparado en el Plan de Manejo y Restauración Ambiental impuesto a través de la Resolución 0421 de 1997, para la recuperación de explotaciones antitécnicas realizadas previamente al contrato y sustenta su aprovechamiento basándose en la Resolución 1277 del 26 de noviembre de 1995 del Ministerio del Medio Ambiente: "Los materiales extraídos durante la ejecución del plan de manejo, Recuperación o restauración Ambiental, establecido a impuesto por la autoridad ambiental competente podrán ser comercializados" según esta resolución dicha explotación no sería ilegal[...]"¹¹⁸.

(No

i

|

|

|

afuera de texto).

El 14 de agosto de 2000 Minercol Ltda. remitió al Ministerio de Minas y Energía

e

|

i

nombre

de

|

a

v

i

s

i

ta

efectuado

|

l

os

del

28

a

30

de

|

j

un

i

o

de

2000,

en

e

|

ca

|

|

representaron las siguientes conclusiones y recomendaciones:

"[...] 6.2. Con base en los planos topográficos, la cartera de coordenadas allegados por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia., S. en C., y el levantamiento topográfico efectuado tanto al predio denominado El Santuario como a los contratos de concesión números 16.569 y 16.715 se concluye que:

El área del predio objeto de la expropiación es superponible totalmente con el área del Contrato de Concesión N° 16.569.

118 Folio 12 y ss anexo 4.

El área del predio El Santuario se superpone parcialmente con el área del contrato de concesión N° 16.715.

Las áreas de los Contratos de Concesión números 16.569 y 16.715 son

El predio El Santuario tiene una extensión de 165.77 hectáreas, de las cuales 125.25 hectáreas (el 75.56% del terreno) están incluidas dentro de los Contratos N° 16.569 y 16.715.

40.52 hectáreas (el 24.44%) del predio El Santuario se encuentran por fuera de los Contratos N° 16.569 y 16.715.

Las anteriores 40.52 hectáreas del predio objeto de la solicitud de expropiación no serán afectadas por la minería, empero, en esta zona se está adelantando labores de recuperación del bosque nativo. (...)

6.5. Una vez realizada la inspección técnica y el levantamiento topográfico tanto

a

l

ped

i

o

E

l

Santa

i

o

oro

a

l

os

Costa

de

Costa

i

los números 16.569 y 16.715, localizados en el municipio de La Calera, departamento de Cundinamarca, dentro del trámite de expropiación instaurado por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia., S. en C., ante el Ministerio de Minas y Energía, se

de

l

que se permita la explotación del predio El Santuario para las actividades de explotación y beneficio de los materiales de construcción (arenas), que se realizan en el área de los Contratos de Concesión números 16.569 y 16.715, se adelanten dentro de un DESARROLLO SOSTENIBLE. [...]"¹¹⁹ (Negrillas fuera de texto).

Con fundamento en lo anterior, en la Resolución 8 109812 de octubre de 2000,

e

l

M

i

n

i

se

i

o de
M
i
res y Energía
RESO
l
v
i
ó ~~de~~ por
ma
i
vos de
ut
i
l
i
dad
púb
l
i

cae interés social, la expropiación del predio rural denominado El Santuario, ubicado en jurisdicción del municipio de La Calera, departamento de Cundinamarca (...). La ~~pat~~motiva del acto acusado aclaró lo siguiente:

“[...] Que los títulos mineros se encuentran plenamente vigentes y otorgan a la ~~se~~
i
~~ad~~ CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C. la facultad exclusiva de
ep
l
~~er~~ y
ep
l
~~er~~
l
os
y~~er~~
i
m
i
~~er~~ de
~~ma~~
i
a
l
es de
~~er~~
i
ó~~er~~ puedan existir **en las zonas contratadas;**

Que la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C., a través de ~~qu~~
~~fru~~
l

ó
 ma
 i
 ves
 ut
 i
 l
 i
 del
 pb
 l
 i
 ca
 i
 ntes
 se
 i
 a
 l
 ,
 so
 l
 i
 c
 i
 td
 exp
 i
 ac
 i

óna su favor, del predio EL SANTUARIO, que hace parte de la finca LOMIAS distinguido con el folio de Matricula Inmobiliaria número 50N- 20334163 (...).

Que la solicitud tiene como fundamento entre otros el hecho de **que la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA... S. EN C., requiere dicho predio para ser destinado y utilizado en la explotación de materiales de construcción y demás actividades mineras complementarias, vitales e**

119 Folios 487 y ss Cuaderno 1 exp. 2001-00126.

indispensables para el desarrollo de los contratos mineros números 16.714 y 16.715;

Que la solicitud reúne los requisitos que señala el artículo 183 referido, así: a) Nombre y domicilio del solicitante; b) Clase y número de registro del título minero que lo habilita para realizar las actividades de explotación minera o de ejercitar las correspondientes servidumbres; c) La manifestación del interés legítimo que tiene CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C. en las actividades a que se refiere el artículo 7o. del Código de Minas, lo cual acredita

l
 a
 p
 i
 ón
 l
 es
 Ca
 i
 f
 i

de
 Reg
 i
 so
 M
 i
 no
 correspond
 i
 es a
 l
 os
 otros
 i
 ón
 m
 i
 rea números 1670 y 1675 de
 l
 os
 ca
 l
 es es su titular, la exposición de las razones por las cuales, a su juicio la expropiación es
 necesaria
 i
 a para
 e
 l
 caso
 l
 l
 o
 l
 as
 at
 i
 v
 i
 otros
 de
 j
 de
 l
 otros citados, e igualmente señala los beneficios económicos que obtendrá CONSTRUCTORA
 PALO ALTO Y CIA. S. EN C. con la expropiación solicitada;
 d) nombre, domicilio y residencia del dueño o poseedor de dichos bienes y e) El área y linderos
 del predio adjuntando los planos técnicos y el certificado de la Oficina de Registro de
 Instrumentos Públicos sobre matrícula e inscripción vigente; Que el señor apoderado de la
 sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C., manifiesta en el escrito de solicitud
 que las constantes perturbaciones y agresiones por parte de los propietarios de la finca Las Lomas,
 i
 mp
 i
 de
 l
 a
 se
 i
 es CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S EN C

e
l
normal desarrollo de la actividad minera, no obstante, el haber realizado ingentes esfuerzos
tendientes a adquirir, mediante negociación directa el predio
ya
l
,
exp
i
ac
i
ón
so
l
i
c
i
q
amp
l
i
m
i
es
l
o
d
i
pued
e
l
atu
l
o
de
l
Estado
M
i
no
M
i
n
i
se
i
o
so
l
i
c
i
ó
nal
i
ate
d
i
c

Que

pa

de

a

por

184

ese

i
onúmero 31655 del 17 de mayo de 2000, a la Presidencia de la Empresa Nacional. Minera. A
(da EMINERCÓL LTDA.,

Que mediante comunicación 06436 del 14 de agosto de 2000, radicada en el Ministerio con el
número 33043 de la misma fecha, MINERCOL LTDA., remitió
e

l
i
r
v
i
s
i
a
l
os
a
l
3
j
un
i

de 2000 elaborado por el Ingeniero Manuel Acevedo López, Gerencia Operativa Regional No. 2,
Ubaté de la citada Empresa, en el cual señaló en su numeral 6: "6.- CONCLUSIONES Y
RECOMENDACIONES. (...) se hace necesaria la ~~expropiación~~ **expropiación del predio El Santuario, para que
las actividades de explotación y construcción (en adelante "actividades") que se realizan en el área de los contratos
de Concesión números 16569 y 16715, se adelanten dentro de un desarrollo sostenible"**.
Teniendo en cuenta que se encuentran debidamente acreditados los requisitos exigidos por el
Código de Minas, es procedente decretar la expropiación del predio solicitado a favor de la sociedad
CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C. (sic)

RESUELVE:

Decretar por motivos de utilidad pública e interés social, la expropiación del predio rural
denominado El Santuario, ubicado en jurisdicción del municipio de la Calera, departamento de
Cundinamarca, cuyo propietario, área y ~~características~~ **características** se describen a continuación: (...). POSEEDOR:
RICARDO VARGAS SIERRA (...) EXTENSIÓN SUPERFICIARIA: 165,77 hectáreas [...]”
(negritas fuera de texto).

3 Posteriormente, mediante Resolución número 8 0027 de 12 de enero de 2001, el
Ministerio de Minas y Energía resolvió los recursos de reposición presentados por

l
a
Pa
l
o
A
l
b
C
i
a
l
a

Constructora
y
y
señora

A
l
ba
Tu
l
i
a
Muc
i
a
m
i
n
i
ser
i
a
l

Peñate

Adicionalmente, **respecto de la problemática del debate judicial**, la cartera demandada consideró lo siguiente:

“[...] es pertinente señalar que efectivamente en lo que se relaciona con las actividades mineras, con la expedición de la Ley 99 de 1993, fueron deslindadas las competencias en estas dos materias.

Por lo tanto, los actos administrativos expedidos por la autoridad ambiental respecto de los Contratos de Concesión en cuestión son independientes de los proferidos por el Ministerio de Minas y Energía; razón por la cual, si existe alguna inconformidad en relación con los actos emitidos por la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, deberá dirigir los respectivos recursos ante esa Entidad.

Sin embargo, es preciso aclarar que respecto del Contrato de Concesión Minera número 16569, (...) la CAR profirió la Resolución número 0421 del 17 de marzo de 1997, mediante la cual ordenó al titular del Contrato ejecutar el Plan de Manejo y Restauración Ambiental para la actividad extractiva de material de construcción, que adelanta en una fracción de terreno que hace parte del inmueble denominado Lomitas, cuyos linderos y demás especificaciones se hallan consignadas en la cláusula tercera del Contrato de Concesión celebrado el 12 de julio de 1993, entre este Ministerio y

el señor Ricardo Vanegas Sierra. Algunos apartes de dicho acto administrativo son los siguientes:

“Que en el caso sub examine, el título minero otorgado por el Ministerio de Minas y Energía a favor del señor Ricardo Vanegas Sierra se produjo con anterioridad a la declaratoria de inexecutable del precitado precepto, título inscrito en el registro minero el 9 de febrero de 1993, bajo el Código de Minería - 16569 - 03 - 00000 - 00.

“Que al tenor de lo consagrado en el artículo 6° del Código de Minas, el contrato de

ete

e
l
M
i
n
i
~~st~~
i
o
M
i
res
e
l

de

y

y

Eregá

y

El Sr. Ricardo Vanegas Sierra, (...) constituye una situación jurídica, subjetiva y concreta radicada en cabeza del concesionario.

"Que en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 7° del artículo 313 de la Constitución Nacional, ~~el Concejo Municipal de La Calera mediante el act 24 de junio de 1995~~ **se declaró el sector donde se ubica la industria extractiva compatible con la actividad minera y cuyo plan de manejo es objeto de evaluación en este acto administrativo.**

"Que el área declarada por el Concejo Municipal de La Calera a través del acto adm

i
n
i
~~st~~
i
vo
i
med
i
~~amre~~
c
i

es responsable una productora - productora, según el acuerdo 33 de 1979, originario de la Junta

D
i
~~st~~
i
de la CAR.

"Que con todo aún **la dificultad interpretativa** originada por la disyuntiva normativa provocada por las reglamentaciones del uso del suelo contempladas en los acuerdos 24 del 11 de junio de 1995 y el acuerdo 33 de 1979 de la Junta

D
i
~~st~~
i
va

de

a CAR de este ámbito por la conferida por los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional, norma que revistió de autonomía a los entes territoriales para reglamentar los usos del suelo.

(...) Con fundamento en la anterior disposición la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca - CAR, expidió la Resolución número 0421 del 17 de marzo de 1997, por medio de la cual ordenó ejecutar el plan de manejo y restauración ambiental para la actividad

Resolución 209 de 1991 del Ministerio de Obras Públicas por la cual se
de
l
ambutilidad pública una zona para el embalse de San Rafael.

Plano general incluyendo zonas de reserva Forestal existentes en la solicitud
 [...]”¹²¹ (Negrillas fuera de texto).

Por su parte, el señor Jorge Enrique Ponguta Orduz presentó el 22 de septiembre de 1992 una solicitud de licencia de explotación técnica de materiales de construcción dentro de un área de 186 hectáreas¹²².

Para resolver ambas solicitudes, mediante oficios 512-4626 y 512-4628 de 30 de octubre de 1992, el Ministerio de Minas solicitó a la CAR concepto sobre la

¹²⁰ Folio 1 y ss del anexo 6.

¹²¹ Folio 3 del anexo 6.

¹²² Folio 9 del anexo 1.

viabilidad de las labores mineras en el área de la solicitud de licencia número ~~1339~~

El 3 de diciembre de 1992 la Subdirección de Manejo y Control de Recurso Naturales de la CAR emitió la siguiente respuesta a la solicitud:

“[...] La Corporación no considera viable la localización de industrias para efectuar labores de minería por cuanto el área objeto de la petición en la licencia ~~1339~~ **se encuentra dentro de las zonas de Reserva Forestal Protectora** establecidas por la **Resolución Ejecutiva No 76 de 1977**, en donde la actividad minera es incompatible con los méritos ecológicos.

*La zona debe conservarse y protegerse de usos que no compatibles con la preservación y conservación [...]”*¹²⁴ (Negrillas fuera de texto).

Posteriormente, mediante oficio 13398 de 17 de diciembre de 1992, la autoridad ~~amb~~
~~i~~
~~era~~
~~l~~
 rectificó la anterior respuesta, en el siguiente sentido:

“[...] la zona donde se localiza el área solicitada por el señor Ricardo Vanegas ~~na~~
~~i~~
~~ar~~
~~L~~
~~i~~
~~ec~~
~~i~~

No responde al Dto. Capital de Bogotá por lo tanto, no hace parte del área de Reserva Forestal Protectora, según lo establecido en el Artículo 1° del Acuerdo 30 de 1976 del Inderena acogido por la Resolución Ejecutiva 76 de 1997.

[...] el predio se ubica sobre la vertiente de la cuenca del Río Teusacá, en la zona que

corresponde al Área de Reserva Forestal Protectora Productora de acuerdo con lo establecido en el Artículo Segundo del mismo Acuerdo de Inderena y acogido por la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 [...]¹²⁵ (Negrillas fuera de texto).

La Sección de Estudios de Ingeniería del Ministerio, mediante concepto de 22 de diciembre de 1992, acogió el concepto de la CAR en la evaluación de la solicitud 16669 para concluir lo siguiente:

“[...] En virtud de que las zonas de reserva no están restringidas totalmente para la realización de actividades económicas, la sección procedió a efectuar un nuevo estudio de factibilidad y a objeto de la solicitud 16569 quedan correctas y por tanto la solicitud es técnicamente aceptable.

La División Legal de Minas indicara el trámite a seguir con relación a la licencia previa y los artículos 208 y 210 del Decreto 2811 de 1974 [...]¹²⁶ (Negrillas fuera de texto).

¹²³ Folio 225 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126.

¹²⁴ Folio 65 del anexo 6.

¹²⁵ Folio 226 *ibidem*.

¹²⁶ Folio 228 *ibidem*.

El 4 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía profirió las Resoluciones 5000/5000 por medio de las cuales se declaró que el área de la referencia no hace parte de reserva forestal protectora. Por tanto, se considera técnicamente aceptable [...]

“[...] En vista de que el área se encuentra en la misma zona a la que se refiere el artículo 208 del Decreto 2811 de 1974, y en consecuencia, se declara que el área de la referencia no hace parte de reserva forestal protectora. Por tanto, se considera técnicamente aceptable [...]” (Negrillas fuera de texto).

El 4 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía profirió las Resoluciones 5000/5000 por medio de las cuales se declaró que el área de la referencia no hace parte de reserva forestal protectora. Por tanto, se considera técnicamente aceptable [...]

o de
l
as
ua
l
es otorgó a
l
os señores
R
i
adrián Sierra y Jorge Enrique Ponguta Orduz las licencias de exploración 16569
y 16715¹²⁷.

El 9 de marzo de 1993 la Sección de Protección del Medio Ambiente de la División de Seguridad e Higiene Minera de la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía, luego de revisar el estudio de declaración de impacto amb

i
enta

l
presentab
e

l
22 de

d
i

c
i

embre de 1992 por

e
l

benef
i

c
i

ar
i

o de

l
a

L
i

cenc
i

a16569, emitió el siguiente pronunciamiento:

“[...] En cuanto a la Reserva Forestal Protectora a que se refiere el artículo 1o de la Resolución Ejecutiva No 076 del 1977, se anota que la zona otorgada al señor Ricardo Vanegas no está

incluida dentro de dicha reserva, cuanto no hace parte de la zona denominada por Bosque Oriental de Bogotá, sino que corresponde a la vertiente opuesta.

No obstante, lo anterior la zona otorgada debe considerarse como un área forestal protectora-productora [...]".

(...) Concepto

Aprobar en lo que compete al Ministerio de Minas y Energía el estudio de declaración de efecto ambiental para la explotación de materiales de Construcción que pretende llevar a cabo el señor Ricardo Vanegas Sierra, en el área de la Licencia No 16569,

ubicada en el municipio de La Cañal del departamento de Cundinamarca.

En consecuencia de lo anterior el señor Ricardo Vanegas Sierra debe ejecutar paralelamente la explotación con los controles ambientales recomendadas en el estudio presentado, así como todas aquellas que determinen estudios posteriores o que resultaren del monitoreo y seguimiento que se realice durante el tiempo de operación del proyecto.

El presente concepto no releva al señor Ricardo Vanegas Sierra de adelantar ante las demás entidades las licencias, permisos o concesiones que requiera para el desarrollo de la actividad minera a realizarse en el

¹²⁷ Folio 240 *ibidem*.

área del proyecto, haciéndose además responsable por los daños que se ocasione a terceros con la ejecución del mismo.

El señor Ricardo Vanegas Sierra debe presentar anualmente a consideración de la Comisión de Minería y Energía para la explotación de materiales de construcción que pretende llevar a cabo el señor Ricardo Vanegas Sierra, en el área de la Licencia No 16569, ubicada en el municipio de La Cañal del departamento de Cundinamarca.

... avance relativos a la forma como se adelanta el plan de control y manejo ambiental del proyecto (...)

Para efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones antes impuestas, el Ministerio de Minas y Energía como las demás autoridades

... tendrán libre acceso a las instalaciones del proyecto [...]”¹²⁸. (Negrillas fuera de texto).

El 27 de mayo de 1993 la Sección de Protección del Medio Ambiente de la División de Seguridad e Higiene Minera de la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía, aprobó la declaración de impacto ambiental presentado por el beneficiario de la Licencia 16715. Esa decisión se dio en los mismos términos del concepto de la Licencia 16.569, salvo por la orden de ejecutar

as das de

ento

|

y

mane

j

o

amb

i

enta

|

recomendadas

en

e

|

estud

i

que no debe hacerse de forma “paralela”, sino “inmediatamente”¹²⁹.

A través de auto de 3 de junio de 1993, la Dirección General de Asuntos Legales

D

i

v

i

s

i

ón

Leg

|

de

M

i

res
de
l
M
i
n
i
str
i
o
M
i
res
d
i

de

y

Energía

que [...] desde la suscripción del contrato, la Sección de Protección del Medio Ambiente, deberá ~~comprobar~~ ^{verificar} el interesado cumple con la comprobación exigida en el inciso ~~segundo~~ ^{tercer}

de

l
afu

l
o
de

208

l
Decreto
(Cód
i

2811

de

1974

de Recursos Naturales), y sí, por lo tanto, su concepto del 9 de marzo de 1993 tiene ese alcance[...].

La Dirección General de Minas, el 22 de junio de 1993 se pronunció al respecto, en los siguientes términos:

“[...] El Gobierno Nacional delegó en las Corporaciones Regionales, entre

e

l

l

as

a

l

a

CR

ma

i

re

l

a

Ley

2ª

de

1978

l

a

atn

i

n

i

§

i

de conservación de los recursos naturales renovables, existentes en el área de su jurisdicción.

De conformidad con lo dispuesto en el Decreto 2190 de 1976, la Ley 2ª de 1978 y la Resolución No. 76 de 1977, la C.A.R. mediante Acuerdo No. 33 de 1979, aprobó el Estatuto de Zonificación correspondiente al territorio de jurisdicción de dicha Corporación. En el citado Acuerdo, el área correspondiente a la Licencia No. 16569 se encuentra dentro de la denominada Zona Rural Protectora Productora.

[...] le corresponde al Ministerio de Minas y Energía el señalamiento de zonas restringidas para la minería; en tal sentido en la Resolución No. 2007 del 4 de

¹²⁸ Folio 252 y ss

¹²⁹ Folio 255 y ss.

*enero de 1991, dictada dentro del R.M.C. No. 008, se señala que de conformidad con lo establecido en los Capítulos VII y VIII del citado Acuerdo No. 33, en las zonas ZR - R y ZR - Res., enunciadas en los artículos 23, 24, 25, 26, 27 y 28 del mismo, **no se pueden adelantar trabajos mineros de prospección, exploración o explotación, por constituir zonas rurales recreacionales y de reservas;***

En los artículos 208 y 210 del Decreto 2811 de 1974, se habla de los requerimientos de licencia previa para la realización de actividades económicas dentro de las áreas de Reservas Forestal. Al estar la Licencia No. 16569 ZRR, el punto a ser estudiado específicamente para las reservas, va que una cosa es Reserva y otra cosa es Zona Rural [...] ¹³⁰ (Negrillas fuera de texto).

De otra parte, es necesario destacar que, conforme a las pruebas el titular minero consiente de la afectación derivada del desarrollo de actividades mineras en el área protegida obtuvo la aprobación del Plan de Manejo y Restauración Ambiental de

16569, pero no

16569

16569

16569

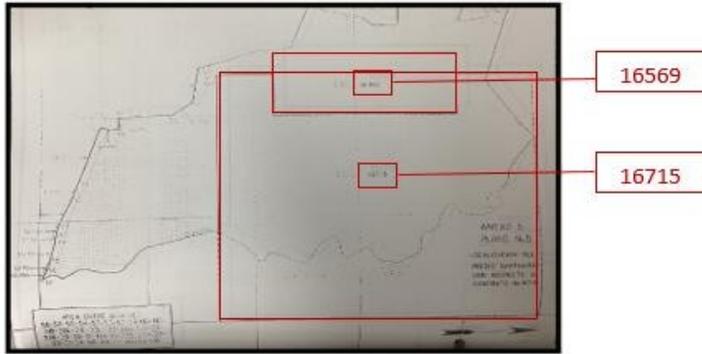
16569

16569

16569

16569

16569 a pesar de la extensión geográfica de dicha concesión.



[...]¹³¹

En efecto, dando cumplimiento a lo señalado en el artículo 6° de la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente, el señor Ricardo Vanegas Sierra presentó ante la CAR el Plan de Manejo y Restauración Ambiental del contrato 16.569.

Cabe resaltar que el artículo 6° del mencionado acto administrativo se aplica a las actividades mineras que al momento de la expedición del mismo cuenten con los permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas, **pero estén localizadas fuera de las zonas declaradas como compatibles con la minería** delimitadas en el Artículo 5 de la presente Resolución.

Mediante Resolución 0421 del 17 de marzo de 1997¹³², la CAR aprobó dicho plan de manejo y restauración ambiental y, como fundamento de esa decisión, consideró lo siguiente:

¹³⁰ Folio 122 del anexo 6.

¹³¹ Folios 487 y ss Cuaderno 1 exp. 2001-00126

¹³² Folios 474 y ss del cuaderno 1 Exp. 03-24-000-2001-00126-01

“[...] Que en desarrollo de las atribuciones asignadas en el inciso 2 del artículo 61 de la ley 99 de 1993, el Ministerio del Medio Ambiente, expidió la Resolución 222 del 3 de agosto de 1994, por la cual se determinan las zonas compatibles para las explotaciones mineras de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá

d
i
s
i
c
i
ón
a
l
a
p
i
one
l
a
s
l
uc
i
ón
de
l
3 de agosto del mismo año.

en

029

Que en artículo 6 de la resolución 0222 y en el artículo 2 de la resolución 0249 de la Ley N.º 17333 del 3 de agosto de 1994, y en el artículo 5 de la Ley N.º 17333 del 3 de agosto de 1994, se establece que:

En las actividades mineras que el momento de la expedición de la presente resolución cuenten con los permisos, concesiones, contratos y licencias vigentes otorgadas por el Ministerio de Minas y estén localizadas fuera de las zonas de influencia de las actividades mineras, se deberá presentar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de ésta un plan de manejo y restauración ambiental ante la autoridad competente, que se pronunciará sobre el mismo. (...)

Que en acatamiento a lo reglado en las normas transcritas, el señor Ricardo Vanegas Sierra, titular del Contrato de Concesión 16.569, celebrado entre el citado señor Vanegas y el Ministerio de Minas y Energía, acto cumplido el 12 de julio de 1993 y debidamente escrito en el registro minero bajo el código 93-03158-030000-00 según se

anota en el expediente N.º 03158-030000-00, se presentó el correspondiente estudio de restauración ambiental, el cual se encuentra en el expediente N.º 03158-030000-00.

Los documentos públicos mencionados estando dentro del término previsto para tal fin, presentó el correspondiente estudio de restauración ambiental.

(...) Que en caso sub examine, el título minero otorgado por el Ministerio de Minas y Energía a favor del señor Ricardo Vanegas Sierra se produjo con anterioridad a la declaratoria de Inexequibilidad del precitado precepto título inscrito en el registro minero el 9 de febrero de 1993, bajo el código 930158- 19569-03-00000-00.

Que al tenor de lo consagrado en el artículo 6 del Código de Minas y Energía y

en el artículo 5 de la Ley N.º 17333 del 3 de agosto de 1994, se establece que:

Vanegas

ar
e
l
ca
l
l
a
c
i
ta
et
i

en su condición de administradora de los recursos naturales no renovables de propiedad de la nación concedió a favor del citado señor, la explotación y apropiación del mineral de construcción, con un mínimo anual de 14.440 metros

ab
i
es
e
l
g
l
do
ub
i
ab
j
ur
i
sl
i
c
i
ón
de
l

que se este en

de tero

en

municipio de la Calera, departamento de Cundinamarca, cuyos linderos y demás especificaciones aparecen consignadas en la cláusula 3 del referido contrato, **constituye un situación jurídica, subjetiva y concreta radicada en el concesionario.**

Que en ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 7 del artículo 313 de

l
a
Con
i
tc
i
ón
Nac
i
ora
l
,
e
l

Consejo Municipal de la Calera de acuerdo 24 de junio de 1995, reglamentó el uso del suelo de la referida localidad declarando el sector donde se ubica la industria extractiva compatible con la actividad minera y cuyo plan de manejo es objeto de evaluación en este acto administrativo.

Que el área declarada por el Concejo Municipal de la Calera a través del acto administrativo inmediatamente citado, **corresponde igualmente a un área productora, según el acuerdo 33 de 1979, originario de la Jrd de la Car.**

Que con todo aún, **la dificultad interpretativa originada por la disyuntiva normativa provocada por las reglamentaciones del uso del suelo contempladas en los acuerdos 24 del 11 de junio de 1995 y el acuerdo 33 de 1979 de la Jrd de la Car, de esas áreas, a la protesta reguladora conferida por los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional, que es de carácter territorial para reglamentar los usos del suelo.**

Que, con fundamento en el concepto técnico del 29 de mayo de 1996, **se colige que el uso de los recursos naturales garantiza un aprovechamiento racional de los recursos naturales, circunstancia que conduce a ordenar la ejecución del plan de manejo y restauración ambiental presentado por el concesionario Señor Vanegas Sierra [...]**¹³³ (Negritas fuera de texto).

La División de Seguimiento y Control de la Subdirección Control Calidad Ambiental de la CAR, en el informe técnico DSC-17 de 25 de enero de 2001, explicó

“[...] Contratos de Concesión vs. Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá

Los contratos de concesión 16715 y 15569, y frentes de explotación identificados dentro de ellos, se encuentran fuera del Área de Reserva Forestal ~~Protectora~~ ~~Bosque~~

~~Or~~
~~i~~
~~en~~
~~l~~
~~Bogotá~~
~~s~~
~~i~~
~~n~~
~~tu~~
~~l~~
~~os~~
~~m~~
~~i~~

no se localizan dentro de Zona de Reserva forestal Protectora- productora. Adicionalmente, se ubican fuera de las zonas compatibles con la minería según resolución 222/94.

(...) 4.2 CONTRATO 16715

(...) Los contratos de concesión 16569 y 16715 y frentes de explotación dentro de ellos, se ubican por fuera de la Zona de Reserva Forestal Protectora (artículo 1) y **dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora-Productora (artículo 2° resolución 076/77. (...)**

El Código de los Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente (decreto 2811/74), **artículo 206, define como áreas de Reserva Forestal "la zona de propiedad pública o privada reservada para destinarla a la conservación o mantenimiento y uso racional de áreas forestales**

productoras, protectoras y productoras-protectoras".

[...]

Igualmente, el Acuerdo 016798 define que el uso principal de las Áreas forestales Protectoras-productoras, es la conservación y establecimiento forestal. Sus usos compatibles son la recreación contemplativa, rehabilitación e investigación controlada. Como usos condicionados, la silvicultura, aprovechamiento sostenible de especies forestales y establecimiento de infraestructura para los usos compatibles, y como usos

¹³³ Ibidem

prohibidos los agropecuarios, mineros, industriales urbanizaciones, tala y pesca".

(...) 5. RECOMENDACIONES

(...) 5.7 Establecer que no es necesario dar continuidad al trámite de evaluación

de
 l
 p
 l
 an
 Me
 j
 o
 estruc
 i
 ón
 arb
 i
 eta
 l
 ste
 e
 l
 cont
 ones
 i

de
 y
 de

16715 de acuerdo a lo mencionado en el concepto técnico de este informe.

5.8 Dar por terminados los trámites administrativos relacionados con el contrato de concesión 16715.

8. Establecer que los contratos de concesión 16569 y 16715 se encuentran por fuera de la Zona de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá (artículo 1º, resolución 076/77) y dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora-productora (artículo 2, resolución 076/77). (...).

8. Teniendo en cuenta que las áreas de reserva forestal protectora y protectora-productora, contemplan la actividad minera como uso prohibido (acuerdo 16/98), establecer que no es viable el desarrollo de esta actividad en

l
 os
 ones
 i
 ón
 merc
 i
 orads
 nurea

de
 en

/
515 de este
i
rma [...] ¹³⁴ (Negritas fuera de texto).

Mediante oficio de 30 de enero de 2001¹³⁵, el subdirector jurídico de la CAR

i
rma Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez que:

“[...] No admite discusión su afirmación según la cual el predio Lomitas (...) se encuentra ubicado dentro de un área en la que no resulta procedente el desarrollo de actividades de explotación minera. Por un parte, el terreno es incompatible con el uso minero según se desprende del inciso segundo del artículo 1 de la ley 99 de 1993, con base en el cual “El Ministerio de Ambiente, Resolución 222 de 1994, a través de la cual se declaran las zonas compatibles con la explotación minera de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, quedando edic el área en cuestión.

Por otra parte, el terreno fue afectado por una declaratoria de reserva forestal protectora y protectora - productora, donde la actividad minera se encuentra prohibida

Sin perjuicio de lo anterior, la única actividad extractiva admisible dentro ~~de las zonas compatibles con la explotación minera~~ es la que es estrictamente necesaria para permitir la restauración de antiguos frentes de explotación. En ningún caso resultará jurídicamente viable la extracción de nuevos frentes o la explotación de frentes antiguos por fuera de un plan de restauración debidamente impuesto por la autoridad ambiental competente.

Este plan de restauración no se constituye en una prerrogativa, sino en una imposición para el usuario y encuentra sustento en las siguientes normas:

¹³⁴ Folios 183 a 194 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126
¹³⁵ Folios 628 a 634 del cuaderno 2 del expediente 2001-00126

Los artículos sexto y séptimo de la resolución 222 de 1994, que establecen
e
l
rég
i
men de
ters de
i
c
i
ón
aque
l
l
as
at
i
v
i
datos
m
i
reas
ex
i

series

a

/

momento en que se expide dicha resolución.

La resolución 1277 de 1996, que modifica el artículo séptimo de la resolución 222 de 1991 y

esteb

/

ee

/

as

cond

i

c

i

ones

para

/

a

restaurac

i

ón

de

aque

/

/

osfrentes de

Explotación minera desarrollados sin permiso en áreas incompatibles con la

m

i

reía

La resolución 803 de 1999 que modifica los plazos fijados en la resolución 1277 de 1996 para el desarrollo de los planes de manejo, recuperación o restauración ambiental [...]” (Negrillas fuera de texto).

A través de la Resolución 0311 de 27 de febrero de 2001¹³⁶, el subdirector Jurídico de la CAR ordenó la “[...] medida preventiva de suspensión inmediata de la exacc

i

ón minera propiamente dicha, que efectúa el señor Ricardo Vanegas Sierra y

/

a

soc

i

ecad

Pa

/

o

A

/

b

C

i

a

S

En

C,

de

y un

yec

i

m

i
 enb
 mabr
 i
 a
 l

de construcción, dentro del predio denominado Lomitas, ubicado en la vereda Aurora Alta, jurisdicción del municipio de La Calera (Cundinamarca) (...)"¹³⁷. Esta decisión se fundó, entre otras, en las siguientes consideraciones:

"[...] 2. Que adicionalmente, el mencionado informe pone también en notoria evidencia la pérdida de material vegetal como consecuencia de las actividades extractivas realizadas y de la ampliación de la vía de acceso en comento.

Que según se evidencia en los informes de visitas realizados y anteriormente referidos, la explotación minera afecta el área de reserva forestal de los Cerros Orientales, declarada mediante Resolución N° 076 de 1977.

Que de conformidad con lo previsto en la Resolución N° 222 de 1994, proferida por el Ministerio del Medio Ambiente, en concordancia con el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, los predios en cuestión son incompatibles con la explotación minera, por lo que se debe declarar como zona de manejo y la restauración de los frentes existentes, tal y como lo prevé el respectivo Plan de Manejo y Restauración Ambiental.

Que de conformidad con lo dispuesto en el numeral sexto del artículo 1° de la Ley 99 de 1993, las autoridades ambientales deben obrar atendiendo el principio de precaución, conforme al cual, cuando exista peligro o daño grave e irreversible, la falta de certeza absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente. [...]" (Negrillas fuera de texto).

El 7 de marzo de 2001, el Ministerio de Minas y Energía realizó una visita técnica

¹³⁶ Que fue declarada nula por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativos. Sección Tercera. Rad.: 2001-00050-01. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Declaratoria de nulidad se fundamentó en

e
 l
 retro de que
 l de OR ro
 a
 estb
 l
 ec
 i
 ó
 l
 a
 dec
 i
 ón de
 l
 a
 med
 i
 da de
 super
 i
 ón de
 l
 as
 at
 i
 v
 i

datos
m
i

pero hizo reparo alguno en cuanto a la ubicación de los predios.
137 Folios 248 a 252 del anexo 2.

en la que advirtió lo siguiente:

“[...] 6.3.4 Inclusión de los Contratos de Concesión en la zona de reserva forestal de la Resolución Ejecutiva No. 076 de 1977.

Tal como ya se señaló en el numeral el área de los Contratos de Concesión encuentran incluidos en zona de reserva forestal protectora - productora a que se refiere la Resolución Ejecutiva No. 076/77 y el Acuerdo No. 33/79 de la CAR..

6.3.5 Plan de Manejo Ambiental

[...]

Entre estas se destacan las siguientes:

CONCLUSIONES

2. Constructora Palo Alto y Cia S. en C. sólo realiza actividad extractiva en el área del Contrato de Concesión No. 569 en las zonas afectadas por explotaciones ilegales efectuadas con anterioridad a la iniciación del periodo de exploración y explotación del citado contrato.

2. Según lo manifestado por el señor Ricardo Vanegas, Representante Legal de Constructora

Pa
l
o
A
l
b
C
i
a
l
o
e
l

S

en

C

y

y

desarrolla

en

en el área del Contrato de Concesión No. 16.715 no se realizará actividad minera alguna; el bosque protector - productor se conservará y utilizará como fuente reguladora del balance hídrico local y parte de dicho recurso se empleará en el proceso de lavado de arenas.

2. Constructora Palo Alto y Cía S en C en el **Plan de Manejo y Restauración Ambiental del área del Contrato de Concesión No. 16.569 (zona de reserva forestal protectora - productora) incluyó la recuperación de las zonas afectadas por explotaciones legales realizadas con anterioridad a la iniciación de la actividad minera en el lindero occidental del Contrato de Concesión No. 16.569, lo cual supone que**

la explotación avanzará por fuera de la zona contratada.

[...]

2. Por el relativo avance de la explotación hacia el sector occidental del área del Contrato de Concesión No. 16.569 la conformación de terrazas previstas

tanto en el planeamiento minero y plan de manejo y restauración ambiental de la zona de explotación se aprecia un incipiente terraceo.

2. Tanto la CAR como el Departamento Administrativo de Planeación Distrital determinaron desde el inicio del trámite de la Licencia hoy Contrato de Concesión No. 16.569 que la zona por él comprendida se encuentra por fuera de la zona de reserva forestal protectora "Bosques Orientales de Bogotá a que se refiere el artículo 1° de la Resolución Ejecutiva No. 079/77.

2. La CAR en 1992 señaló que el área de la Licencia hoy Contrato de Concesión No. 16.569 se encuentra dentro de la zona forestal protectora a que se

ref
i
ee
e
l
afu
l
o
l
a
Reso
l
uc
i
ón
E
j
aut
i

2°

de

la No. 079/77. Este concepto ha sido revalidado recientemente (2001) por el Ministerio del Medio Ambiente.

2. El título minero fue otorgado durante la vigencia del artículo 246 del Código de Minas, Decreto ley 2655 de 1988. La aprobación de la Declaración de Impacto Ambiental también se efectuó dentro de su vigencia.

2. Cuando la CAR emitió concepto sobre el Plan de Manejo y Restauración Ambiental y ordenó su ejecución a Ricardo Venegas - Constructora Palo Alto y C

i

a. Se **concluyó que exigía la suspensión de la actividad extractiva que se adelantaba dentro de la zona de reserva forestal protectora – productora [...]**¹³⁸ (Negritas fuera de texto).

Mediante Resolución 0886 de 11 de julio de 2001, el Subdirector Jurídico de la CAR resolvió “[i]mponer medida preventiva y ordenar la suspensión inmediata de toda actividad de extracción minera propiamente dicha, y demás actividades conexas y derivadas que efectúan los presuntos infractores (...)” advirtiendo que

la
med

i

de “[...] impuesta entra a regir a partir de la notificación de este acto administrativo y cubija toda extensión de territorio adicional, donde se encuentren adelantando labores de explotación (...)].”

La Resolución 0886 se fundó en las siguientes consideraciones:

[...]

Que de acuerdo con la localización de la cantera a que se hace referencia, esta se encuentra en una zona de mayor extensión y cabida, **la cual fue declarada Área de Reserva Forestal Protectora y Protectora Productora de los Cacaos en la Resolución 06 de 1977 por el Gobierno Nacional y en consecuencia, corresponde a una de categoría nacional. En forma conjunta, es preciso tener en cuenta que la cantera se halla en una zona declarada incompatible por las Resoluciones 222 de 1994 y 249 de 1994, reglamentarias del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.**

Que de acuerdo con la localización detallada y con la anterior información técnica y jurídica, la citada cantera se halla en un 16% aproximadamente dentro del Área de Reserva Forestal Protectora, un 84% en la Protectora —Productora, y en un todo dentro de la zona incompatible con la actividad de minería porque corresponde al sistema ~~minero de~~ **Shanaboga del nivel nacional.**

Que como en los predios donde se encuentra la explotación minera ilegal son

~~incompatibles~~

que toda explotación extractiva que se realice sobre debe tener como propósito fundamental

138 Folios 195 a 201 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126

el manejo y la restauración de los frentes anteriormente explotados, de conformidad con lo previsto en el artículo 60 de la Ley 99 de 1993. Contrario a ello, se pudo verificar que lo que en realidad se desarrolla es una actividad de explotación en abierta contradicción con las disposiciones citadas.

Que de acuerdo con los elementos que anteceden, la CAR, estima que de vista la fecha de título y el contrato de concesión mineros que corresponde al 22 de

~~enero de 1983~~

enero de 1983, se que ha sido incompatible en la zona incompatible a la que venido refiriéndonos, pero que contaba con su título o contrato, debió acatar y adecuarse a lo establecido por el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 y el artículo 6 y 10° de la Resolución 222 de agosto de 1994, en el sentido de presentar su Plan de Manejo y Restauración Ambiental dentro de los seis (6) meses siguientes a su expedición, pero que a partir de esa fecha quedó prohibida toda nueva explotación minera en los lugares señalados por su artículo 4°.

Que las personas de orden jurídico y natural, antes citadas, que se presumen
 v
 i
 en adelantando la comentada explotación en las condiciones descrita, no han deb
 amp
 l
 i
 m
 i
 eb a
 l
 as
 d
 i
 sus
 i
 c
 i
 os
 l
 ga
 l
 es ats
 r
 i
 os en
 l
 términos taxativos que ordenan.

Que en forma adicional, esta Corporación, señala que además de encontrarse explotando en zona incompatible con la minería, según lo previsto por la Resolución 222 de 1994, en forma conjunta, se violaron los artículos 202, 204, 205, 206 y 207 del Decreto 2811 de 1974, que define las zonas de explotación y zonas prohibidas, estableciendo, que en ellas tan sólo se permite, por una parte, el mantenimiento y la conservación de los bosques o de la flora nativa, con el fin de proteger los recursos naturales renovables, el suelo; y por otra, que es no podrá ser el propósito de los que garantizando en todo caso la recuperación, la supervivencia del bosque en todo caso su efecto protector.

Que en atención a los anteriores presupuestos de ipso y de orden jurídico, esta Corporación, estima que las actividades realizadas en las condiciones anotadas desconocen preceptos de orden constitucional concordantes con las normas citadas, por cuanto el artículo 8° establece que
 [es] una obligación de
 l
 as personas para
 l
 as
 r
 i
 queas
 ría
 l
 es de
 l
 a
 rre
 i
 ón y
 e
 l

el
 l
 o B de la Constitución Política, previó que la propiedad es una función social que
 i
 mp
 l
 i
 obligaciones y que como tal le es inherente una función ecológica.

(...) Que habidas las anteriores razones y teniendo en cuenta que la actividad de explotación ilegal que se
 adelanta en la referida cantera corresponde a las que mayor
 i
 mpab ca a
 l ELCS
 os ELCS
 rda
 l
 es
 que
 i
 a
 l
 me
 a
 l
 ht
 i
 estima que existe peligro de daño grave e irreversible para el ecosistema y sus recursos en la zona
 comprendida por el Área Reserva Forestal Potrerillo - Polanco, declarada mediante la Resolución 076 de 1977 y el de la
 protección correspondiente a la zona incompatible con la minería de ese municipio, declarada por
 la Resolución 222 de 1994 [...]”. (negritas fuera de texto).

En el plenario también obra el oficio de 11 de julio de 2001 en el que la Subdirección Jurídica de la CAR informó a la Fiscalía General de la Nación los siguientes hechos:

“[...] **Los predios donde se encuentra la explotación minera en cuestión, son incompatibles con la explotación minera;** y por ello, cualquier actividad
 est
 i
 va que se realice sobre estos predios debe tener como propósito
 frdrea
 l
 el manejo y la restauración de los frentes existentes, tal y como lo paé
 e
 l
 espri
 i
 v
 P
 l
 an de
 Me
 j
 o y
 Restuc
 i
 ón

Art
i
es
l
que
os
i
ga
l

a Resolución 0421 antes anotada.

Vistos los hechos que anteceden, con fundamento en el literal c del numeral segundo del artículo 35 de la Ley 99 de 1993, que establece que la imposición de

l
a
nada
i
de
pueda
i
va
l
as
atr
i
debe
arb
i
es
l

competente

a

a obra o actividad respectiva o de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para

l
os
nada
l
es
nada
l
es
l
a
sa
l
ud
l

caro

de

recursos

o

para

hayan

o

caro

a obra o actividad se haya iniciado sin el respectivo permiso, concesión, licencia o autorización.

Así las cosas, de acuerdo con lo establecido por los artículos 204, 205, 206 y 207 del Decreto 2811 de 1974, la Resolución No. 076 de 1977, y las Resoluciones 222 y 249 de 1994, la actividad de explotación minera en el predio objeto de esta resolución, deriva daño o peligro para los recursos naturales y para el área de reserva forestal decretada por hallarse en zona incompatible por lo que debe tenerse en cuenta el artículo 58 de la Constitución Política que establece que la propiedad privada es una función social que implica obligaciones y que como tal le es inherente una función ecológica.

Además le comunico que el señor Vanegas, en forma por demás abusiva ha manifestado que son la Fiscalía y el DAS, los entes competentes para conocer

de
l
sub
nec
i
ón
equ
i
vacante
i
mped
i
r
l
a
ac
i

en
en
de

en nuestros servidores en desarrollo de la función como autoridad ambiental. Adjunto copia de un derecho de petición en tal sentido, suscrito por el citado ciudadano [...]”¹³⁹ (Negritas fuera de texto).

El 17 de enero de 2002, la autoridad ambiental rindió un concepto técnico DSC- 0005 a la Sección Primera del Consejo de Estado, en el expediente 6979¹⁴⁰, en cuyo marco

de
l
l
ó
l
os
i
mpados
i
no
l
uda
e
l
desarroll
l
l
o
at
i
v
i
dades
m
i
reas
e
l

que
de
en

del litigio, a saber:

“[...] Respecto de las consecuencias ambientales que involucra el desarrollo de actividades mineras en las zonas de reserva forestal, es claro que las actividades mineras, en particular la explotación de hidrocarburos, generan impactos ambientales que afectan los balances de infiltración, escorrentía y evapotranspiración de agua lluvia, lo cual interfiere en la recarga de las fuentes de agua subterránea.”

La intervención antrópica que involucre la remoción de la capa de suelo y la cobertura vegetal en áreas de reserva forestal, entre ellas la minería, **generan cambios en el ciclo del agua al afectar los balances de infiltración, escorrentía y evapotranspiración de agua lluvia, lo cual interfiere en los balances de infiltración, escorrentía y evapotranspiración de agua lluvia, lo cual incide en la recarga de las fuentes de agua subterránea**

139 Folios 616 y 617. Cuaderno 2
 140 Actor: Robinson Humberto Patiño.

y superficial, principalmente cuando no se desarrollan las medidas ambientales necesarias para garantizar la sostenibilidad de los recursos hídricos y el uso racional y eficiente del agua. Frente a la compatibilidad de las Zonas de Reserva Forestal con la actividad minera, es claro que según lo establecido en el Acuerdo CAR No. 016 de 1998, **en las Zonas de Reserva Forestal no se localizan las Concesiones Mineras antes referidas, sólo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se**

establezcan, y en todo caso, deberá garantizarse **la recuperación supervivencia de los bosques**. **Igualmente, en el mencionado acuerdo**, se indican los siguientes usos del suelo para las áreas forestales protectoras productoras, siendo claro que su finalidad es proteger los bosques y demás recursos naturales que pueden ser de uso productivos, sujetos al mantenimiento del efecto protector. En resumen, los usos del suelo dentro de esta zona de encuentran definidos así:

Uso principal: Conservación y establecimiento forestal.

Usos compatibles: Recreación contemplativa, rehabilitación e investigación controlada.

Usos condicionados: Silvicultura, aprovechamiento sostenible de especies forestales y establecimiento de infraestructura para los usos compatibles.

Usos prohibidos: Agropecuarios, **minería**, industria, urbanización, tala y pesca [...]”¹⁴¹ (Negrillas fuera de texto).

La misma autoridad, en el informe de 8 de febrero de 2002 explicó que:

“[...] es preciso comentarle que consultado el expediente 2885 - CAR, en el cual **se surte la actuación administrativa relacionada con unos hechos irregulares acaecidos en el Área de Reserva Forestal, declarada mediante Resolución 06 de 1974**, en la que **no se puede apreciar que esta área también goza de especial protección ambiental, puesto que con ocasión de la expedición de las Resoluciones 222 y 249 de 1994, reglamentarias del artículo 61 de la Ley 99 de 1993, el Ministerio de Medio Ambiente impuso en esa zona la compatibilidad para futuros desarrollos mineros**. De acuerdo con las citadas Resoluciones, las cuales son concordantes con el artículo 60 de la Ley 99 de 1993, se puede afirmar que en materia de usos mineros, en esa área de protección tan solo están permitidas las labores de restauración morfológica, ambiental y paisajística, previa presentación, conceptualización y aceptación del Plan de Restauración respectivo por parte de la CAR.

A este respecto, es menester informar que **las actividades restauradoras de sujeción a contrato administrativo que se han realizado en los bosques de esta zona no permiten ni autorizan la explotación de canteras localizadas en áreas de reserva forestal, sino que, por el contrario, esas acciones tan solo configuran una típica obligación legal, - Ley 99 de 1993, artículo 60 - que recae en cabeza del titular de los contratos de concesión minera.**

¹⁴¹ Folios 687 y ss. Cuaderno 2

Así las cosas, de conformidad con las citadas normas ambientales y las contenidas en los artículos 202, 204, 205, 206 y 207 del Decreto 2811 de 1974, **en estas zonas se prohíben las actividades forestales o la existencia de flora silvestre o nativa con fines de protección ambiental sobre el ecosistema y los recursos naturales renovables, constituidos por el suelo, la flora, el agua la atmósfera, la fauna y los demás recursos genéticos. En consecuencia, en esas áreas está prohibida toda actividad minera de explotación de materiales de construcción a cielo abierto [...]”**¹⁴² (Negrillas fuera de texto).

Mediante el informe técnico DCA 326 de 2002, la CAR señaló que la “Cantera El

Santuario”, localizada en la finca Lomitas, vereda la Aurora Alta Jurisdicción del municipio de La Calera, se encuentra en un 70% dentro del área de concesión minera 16659 y 16715, áreas delimitadas en la Resolución 222 de 1994 como no compatibles con la minería de materiales de construcción, en las cuales no es posible la realización de actividades mineras de explotación, únicamente en aras de la restauración morfológica ambiental.

En el acervo también se demostró que, mediante Resolución 395 de 16 de agosto de 2002¹⁴³, la CAR formuló cargos en contra de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C., en su condición de beneficiario en los contratos de concesión 16569 y 16715 en la cantera denominada *El Santuario* localizada en la finca *Lomitas*, vereda La Aurora Alta (La Calera – C/marca) por “[...] **realizar explotaciones y extracciones en área de Reserva Forestal declarada mediante la Resolución 7677 de 2007, que prohíbe actividades abiertas**” Ese acto administrativo explicó en su parte motiva lo siguiente:

“[...] Que (...) la División de Seguimiento y Control de la Corporación, con el objeto de verificar el cumplimiento de la medida preventiva impuesta [Resolución 311 de 2001 de la CAR] en la cantera denominada *El Santuario*, localizada en la finca *Lomitas*, vereda La Aurora Alta (La Calera – C/marca) por “[...] **realizar explotaciones y extracciones en área de Reserva Forestal declarada mediante la Resolución 7677 de 2007, que prohíbe actividades abiertas**” que a su vez se fundamenta en los resultados de los trabajos de campo realizados por los funcionarios de la División de Seguimiento y Control de la Corporación, cuyos resultados se encuentran en los informes (...) en los que se establece la imposibilidad de efectuar la labor de seguimiento y control por la negativa de acceso a la cantera por parte de los funcionarios.”

Que con ocasión de un dictamen pericial ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se demostró que la cantera denominada *El Santuario*, localizada en la finca *Lomitas*, vereda La Aurora Alta (La Calera – C/marca) por “[...] **realizar explotaciones y extracciones en área de Reserva Forestal declarada mediante la Resolución 7677 de 2007, que prohíbe actividades abiertas**” que a su vez se fundamenta en los resultados de los trabajos de campo realizados por los funcionarios de la División de Seguimiento y Control de la Corporación, cuyos resultados se encuentran en los informes (...) en los que se establece la imposibilidad de efectuar la labor de seguimiento y control por la negativa de acceso a la cantera por parte de los funcionarios.”

a Asociación de Usuarios del Acueducto Rural de San José —El Triunfo, la Corporación realizó una visita conjunta con la Empresa Nacional minera Ltda. —MINERCOL—, por el informe técnico DCAN 326/2002 de mayo de 2002, **las áreas de explotación de las áreas afectadas por la actividad minera en el predio Lomitas y de los contratos de concesión 16569 y 16715 realizado por MINERCOL Ltda. (oficio 03903-1 del 26 de abril de 2002).**

142 Folios 645 y 646. Cuaderno 2.

143 A pesar de ser un acto posterior a las Resoluciones que declararon la utilidad pública y el interés social del predio objeto de expropiación, corrobora la ubicación del mismo en una zona incompatible con la minería al estar en la zona de Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenta alta del río Bogotá.

Que en ese oficio MINERCOL Ltda. señaló que: “(...) posteriormente a la toma de información topográfica vía satelital de las zonas intervenidas por la actividad

m
 i
 re
 i
 re
 l
 yerb
 ep
 l
 de
 i
 ón
 i
 reras
 p
 i
 re
 i
 pa
 l
 es
 pa
 i

as y otros aspectos geográficos como torres de energía, se hizo el proceso de corrección diferencial de dicha información, concluyendo lo siguiente: Los puntos

los frentes 1,2,3,4,5,6 (ver anexo gráfico) corresponden al contorno de la corona del talud existente, encontrándose estos puntos por fuera del contrato N° 16569. Los puntos 7 y 8 que corresponden también a frentes de explotación están por dentro del área del contrato N° 16569. Los dos puntos correspondientes a la energía y lito dando una cobertura a toda el área intervenida por la actividad minera, generándose un polígono de 10 hectáreas y 9625 metros cuadrados.”

Que la Corporación en el informe técnico DCA N° 326/2002, señaló que la “Cantera El Santuario”, localizada en la finca Lomitas, vereda La Aurora Alta en

j
 ur
 i
 el
 i
 c
 i
 ón

de
l
mun
i
c
i
p
i
o
Ca
l

de

la

en (tra) se encuentra un 70% dentro del área del contrato de concesión (16569 y 16715), por lo que se han afectado aproximadamente 32500 metros cuadrados de terreno por fuera de la zonas autorizadas.

De otro lado, tanto la cantera, como los contratos de concesión aludidos, se ubican en las áreas delimitadas en la Resolución 222 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente como NO COMPATIBLES con la minería de metales pesados, por lo tanto, las actividades mineras de explotación, únicamente actividades encaminadas a la restauración morfológica ambiental.

Concretamente las actividades mineras en el área del Contrato de Concesión 16715, no son compatibles, ya que se encuentran en un área incompatible con la minería según Resolución 222 de 1994 y que en su mayor parte está aún inalterada (...), la minería causaría cambio en los patrones de drenaje y pérdida del hábitat y de la cobertura vegetal nativa que actualmente conforma una zona de recarga hídrica de acuíferos y que ~~dentro de la zona de estudio y fuera de ella~~ **dentro de la cuenca del Río Teusacá: igualmente introducirá nuevos factores de deterioro ambiental como, modificación drástica del paisaje con pérdida de su gran belleza escénica, generación de proceso de erosión y sedimentación y aparición de procesos de inestabilidad.**

“[...] que las actividades desarrolladas por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. en C., representada por el señor Ricardo Vanegas Sierra, no son las propias de un Plan de Manejo y Restauración Ambiental, sino más ~~un~~ explotación propiamente dicha [...]” (Negrillas fuera de texto).

Además, de las pruebas trasladadas por el Juzgado 23 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá¹⁴⁴, de conformidad con el auto de 4 abril de 2022, la Sala destaca el documento denominado “[...] informe técnico modalidad media, base de opinión pericial [...]”¹⁴⁵, elaborado por el ingeniero topógrafo Nelson

¹⁴⁴ Anotación 303 SAMAI.

¹⁴⁵ CASO No. Interno 162, NUNC 110016000049200807322, Misión de Trabajo No. 162/29-07-2016, Acusados(s): Ricardo Vanegas Sierra.

Rodríguez Ortega¹⁴⁶ en el cual queda claro la ubicación del predio y el impacto producto de la actividad extractiva en el predio del litigio, conforme a la siguiente imagen satelital que evidencia la ausencia de cobertura forestal:



Ilustración 2. Fuente: nasa.gov, 2017, CG 4°45'1.06"N - 74° 0'30.49"O: triángulo rojo: zona de ingreso, dirección de toma fotografía N-S, β h 124° - Φ v 168°. VER FOTOGRAFÍA 1.

1Dicho predio también hace parte en menor extensión del área protegida de los cerros orientales como se detalla a continuación:

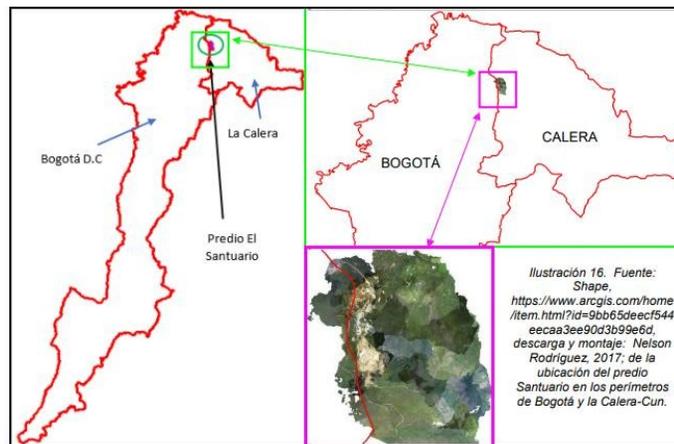
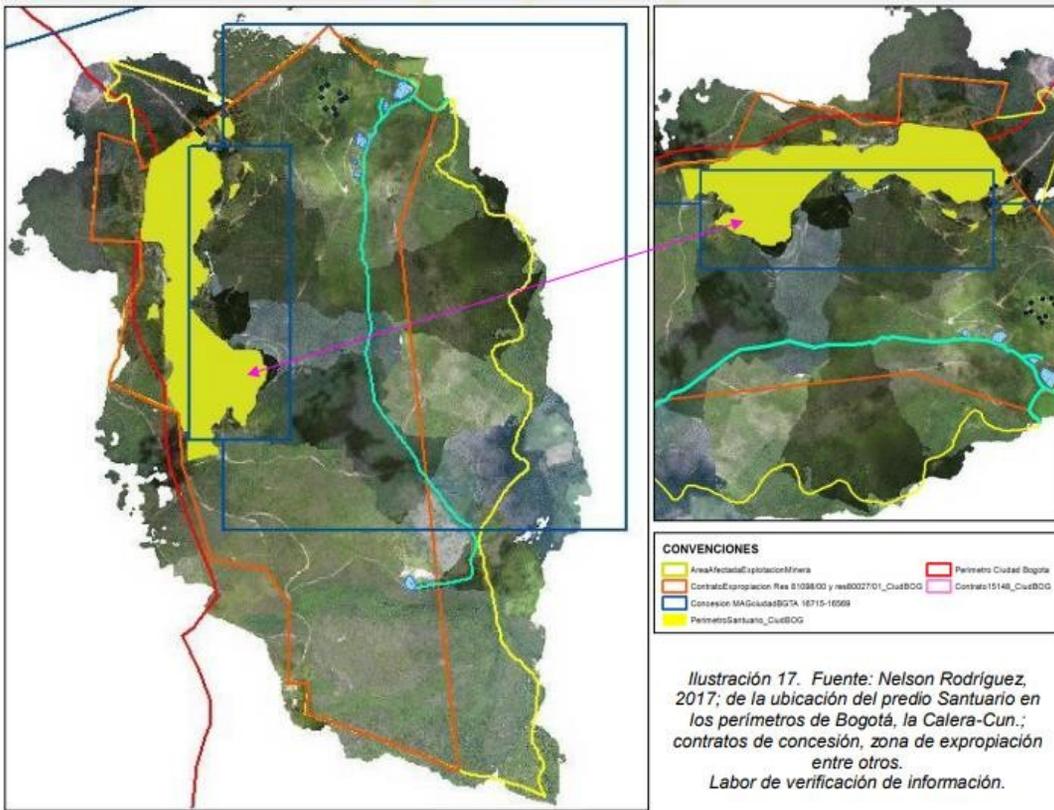


Ilustración 16. Fuente: Shape, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=9bb65deecf544eeca3ee90d3b99e6d>, descarga y montaje: Nelson Rodríguez, 2017; de la ubicación del predio Santuario en los perímetros de Bogotá y la Calera-Cun.

1El informe pone de presente las actividades extractivas que coinciden con el área del predio “El Santuario” objeto de la expropiación y que no se superponen con e
l
polígono de los títulos mineros que justificaron la misma. Veamos:

¹⁴⁶ “Ingeniero topográfico, tecnólogo en topografía, Tecn. criminalista-forense, Tecn. Perito en Automotores, Tecn. Perito en alística forense, profesional en diseño gráfico e industrial y Et. Especialización en ciencias forenses y técnica probatoria; con una trayectoria y experiencia superior a 14 años en múltiples áreas forenses, conocimientos adquiridos y puestos en práctica en la asociación Colombia de antropología forense en el proyecto de excavación 9 de Abril; una de las más importantes investigaciones forenses de Colombia. Así como desempeño en áreas de topografía, fotografía, balística, accidentes de tránsito y manejo del lugar de los hechos para el Centro Internacional Forense desde el año 2005-2008, coordinando el departamento de topografía forense de esta importante entidad. Actualmente ingeniero forense para Aceni Ltda., UNISAP, Tehcnical Defense, entre otras empresas privadas. (...) Con preparación académica en topografía, diseño gráfico e industrial, criminalística graduado con honores; técnico avalado como criminalista y topógrafo auxiliar de la justicia del Honorable Consejo Superior de la Judicatura, debido a mi formación y experiencia profesional he recibido tal acreditación”.

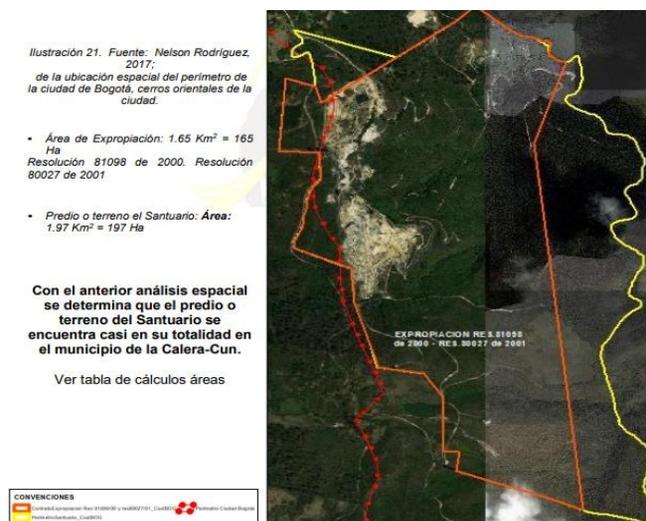
CONVENCIONES			
	AreaAfectadaExplotacionMinera		Perimetro Ciudad Bogota
	ContratoExpropiacion Res 81098/00 y res80027/01_CiudBOG		Contrato15148_CiudBOG
	Concesion MAGciudadBGTA 16715-16569		
	PerimetroSantuario_CiudBOG		



El informe técnico contiene una comparación del área geográfica del predio con

el Santuario, con el perímetro de la expropiación, así:

La siguiente grafica divide con una línea roja punteada el perímetro del predio El Santuario que hace parte de los cerros orientales y el sector que hace parte de la reserva protectora- productora de la cuenta alta del río Bogotá:



Respecto de dicho sector los títulos mineros, se aprecian así:



Las actividades extractivas estaban ubicadas en el área amarilla del siguiente mapa:

La prueba trasladada igualmente incluía el oficio de 29 de febrero de 2016, en el que la Dirección Operativa de la CAR mencionó lo siguiente:

"Una vez consultada la cartografía de la CAR - IGAC, las áreas o polígonos de los títulos mineros 16715 y 16569 (.) **en su totalidad se encuentran dentro de la Zona de Reserva Declarada llamada "Zona de Reserva Forestal Protectora, Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá" y con la realinderación de dicha reserva en el año 2004, los títulos mineros 16569 (adjetivo) y 16715 de las Vanegas continúan estando dentro de esta reserva [...]"** (Negritas fuera de texto).

De la citada relación probatoria, la Sala destaca que el predio rural denominado El Santuario, donde se encuentran las actividades extractivas, se encuentra dentro de la zona de reserva declarada por la CAR.

Los
tu
Los
m
i
nos 1659, 1675 se encuentra ubicado en jurisdicción del municipio de La Calera, departamento de Cundinamarca, en
La
a
vet
i
ente de
La
a
de
La
Río Teusacá en
La
a zona
i
dent
i
f
i
ca como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá, declarada a través
de
La
Aprob 30 de 30 de
sept
i
entre de 1976 aprobada por
La
a
Reso
La
uc
i
ón
E
j
ent
i
va76 de 31 de marzo de 1977.

Aunado a ello, es preciso tener en cuenta que las áreas de los títulos se hallan en una zona declarada incompatible para la exploración y explotación minera, de conformidad con lo dispuesto en las Resoluciones 222 de 1994 y 249 de 1994, reglamentarias del artículo 61 de la Ley 99 de 1993.

De acuerdo con la localización aportada al proceso, los predios están en un 16% aproximadamente dentro del Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá, y en un 84% en la Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá, y en un todo dentro de la zona incompatible con la actividad de minería porque corresponde a sistemas montañosos de la Sabana de Bogotá de carácter urbano de interés económico nacional.

Que si bien es cierto que los contratos de concesión mineros fueron otorgados en el año 1993, para esa época, la actividad minera localizada en la zona debió acatar y adecuarse a lo establecido por los artículos 60 y 61 de la Ley 99 de 1993 y los artículos 6º y 10º de la Ley 1733 de 2014, en concordancia con el artículo 1º de la Ley 1733 de 2014.

uc
i
ón 222 de agosto de 1994, en
e
l
sent
i
de presentar su Plan de Manejo y Restauración Ambiental y no explotar en tal zona, puesto que a partir de esa fecha quedó prohibida toda nueva explotación minera en
l
os lugares señalados por su artículo 4°.

XIX.1.1. Ubicación del predio denominado del contrato de concesión 15148

2 Respecto del predio denominado “Lote # 8”, el cual el demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez afirma se superpone con el contrato de concesión minera 15148, es pat
i
rente
merc
i
onar que
l
as pruebas oportunamente recaudadas en
e
l
plenario no señalan: (i) el lugar en donde está ubicado y; (ii) las actuaciones desarrolladas en materia ambiental en el marco de dicha concesión.

2 Se debe precisar que el demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, cuando so
l
i
c
i
ó
l
a
nu
l
i
dad de
l
as
Reso
l
uc

i

mes 15 de marzo de 1995, 70517 de 2 de abril de 1993, 700526 de 9 de mayo de 1996, 701329 de 31 de octubre de 1996, 700903 de 6 de julio de 1998, 100570 de 10 de mayo de 1994 y el auto de 27 de mayo de 1993, únicamente aportó como pruebas las siguientes:

"[...] 1ª. - El ANEXO No. 1 que contiene la demanda de RICARDO VANEGAS SIERRA contra

Acuerdo No. 30 de fecha 30 de septiembre de 1976

INDERENA "Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones" y que

demanda de RICARDO VANEGAS SIERRA contra la resolución No.076 de 31 de marzo de 1.977, cuyos artículos 1º. y 2º. crearon las reservas forestales "Bosque Oriental de Bogotá" (Protectora) y "Cuenca Alta del Río Bogotá" (Protectora - Productora. 2ª - El ANEXO No.2 que contiene el auto admisorio y pronunciamiento sobre

la solicitud de suspensión provisional de fecha mayo 24 de 2.001 proferido en el proceso No. 1009

de fecha 27 de mayo de 2001.

3ª. - El ANEXO No.3 que contiene copia del Acuerdo No.30 de fecha 30 de septiembre de 1.976 del INDERENA "Por el cual se declaran y alindan unas áreas de reserva forestal y se delegan unas funciones". 4ª. - El ANEXO No.4 que

contiene

l
uc
i
ón No.6 de 31 de marzo de 1977
por
i
de por
e
l

Ministerio de Agricultura, cuyos artículos 1º y 2º. crearon las reservas forestales "Bosque Oriental de Bogotá" (Protectora) y "Cuenca Alta del Río Bogotá" (Protectora - Productora)

5ª. - El ANEXO No.5 que contiene la impugnación a la demanda presentada por Ricardo Vanegas Sierra.

6ª. - El ANEXO No.6 que contiene la resolución No.0311 de febrero 27 de 2.001 de la CAR Cundinamarca.

7ª. - El ANEXO No.7 que contiene el memorial - denuncia pernal presentada por
l
a CAR
Cund
i

contra "CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C." ante la Coordinadora de la Unidad especial de delitos contra la Administración Pública y el Medio Ambiente de Cundinamarca.

8ª. - El ANEXO No.8 que contiene:

23.1.La Resolución No.092 de 12 de Julio de 2.001 de la CAR Cundinamarca.

23.2.Los informes técnicos DSC -149 y DSC-160 de la CAR Cundinamarca.

9ª. - EL ANEXO No. 9 que contiene la Sentencia referente a asuntos mineros por razones de defensa del orden jurídico minero que no en defensa del medio ambiente - del Honorable Consejo de Estado, de fecha abril veinticinco de m

i
l
mex
i
erbs roera y

c
i
no
Sec
i
ón Tereza
Conse

j
eo Porre Doctor Daniel Suárez Hernández. Referencia: Expediente No.8557.
Actores: Dagoberto Ramírez Villamil, INGRID MOLLER BUSTOS (Socio gestor suplente del Gerente de la firma "CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C." y FRITZ FRANZ MOLLER BUSTOS.

10ª. - EL ANEXO No. 10 que contiene el memorial de demanda en el Proceso de Nu
l
i

del
 Consejo
 Judicial
 Electoral
 del
 Poder
 Judicial
 Electoral
 del
 Poder
 Judicial

Nº 19

año

Foro

es

el Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y,

11ª. - El ANEXO No.11 que contiene el auto admisorio de fecha 27 de abril de 2001,

del
 Poder
 Judicial
 Electoral

por

del
 Poder
 Judicial
 Electoral

del
 Poder
 Judicial
 Electoral

del
 Poder
 Judicial
 Electoral

del
 Poder
 Judicial
 Electoral

Donde

del
 Poder
 Judicial
 Electoral
 del
 Poder
 Judicial
 Electoral
 del
 Poder
 Judicial
 Electoral
 del
 Poder
 Judicial
 Electoral

12ª. - El ANEXO No. 12 que contiene el certificado de existencia y representación de "CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA S. EN C."

13ª. - El ANEXO No. 13 que contiene las Páginas 1 A; 1 C; 4 C y 5 C del Diario El Espectador de fecha Domingo 25 de febrero de 2.0012 [...]."

Como se observa, todo el material probatorio se relaciona exclusivamente con los títulos mineros 16569 y 16715, esto es, con las licencias de exploración, la aprobación y perfeccionamiento de la cesión de los derechos de explotación de esos campos de concesión y la expropiación de las áreas para el desarrollo de la minería

í dispuesta. Aunado a ello, las pruebas citadas en este acápite responden precisamente

sobre la ubicación del predio "El Santuario", en el marco de las cartografías y acciones de seguimiento realizadas por la autoridad minera y ambiental en virtud de las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001.

XXIII.1.1. La resolución de los cargos de nulidad

La parte demandante afirmó que los actos acusados quebrantaron: (i) los artículos 1º, 2º, (inciso 1º) 4º, 8º, 13, 49, 58, 63, 79 (inciso 2º), 80, 82, 88 (inciso 2º) y 95 (inciso 2º y numeral 8º) 101, 113, 114, 115 (inciso 2º), 123 (inciso 2º)

150,

208 (inciso 1°) 209, 313 (ordinares 7 y 9) 332, 333, 334, 360 (inciso 1°), 360 y 366 de la Constitución Política; (ii) los artículos 49 a 61 y 63 de la Ley 99 de 1993; (iii) los artículos 1°, 2°, 4°, 7°, 8°, 30, 39, 42, 43 (literales b, c, e y h) 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 67, 178, 179 (literal c) y 180, 181, 182, 183, 184, 185, 189, 190, 191, 202 a 210, 302 a 304, 312 y 314 del Código Nacional de Recursos Naturales y de Protección al Medio Ambiente; (iv) los artículos 7, 9, 10, 11, 13, 15, 16, 22, 24, 26, 45, 76, 166, 183, 184, 185, 247, 302 y 303 del Código de Minas, Decreto 2655 de 1988; (v) el párrafo 2° del artículo 5° de la Ley 2° de 1959; (vi) la Ley 79 de 1986; (vii) el artículo 2° de la Ley 165 de 1994; (viii) la Ley 356 de 1997; (ix) los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16 y 17 de la Ley 23 de 1973; (x) el artículo 21 de la Ley 491 de 1999; (xi) el artículo 2° del Decreto Ley 1042 de 1978; (xii) el artículo 4° del Decreto 2278 de 1953; (xiii) el artículo 1° del Decreto 1300 de 1941; (xiv) los artículos 1°, 2° y 3° del Decreto 1383 de 1940, (xv) los artículos 40 a 43 del Decreto 2857 de 1981; (xvi) e

l artículo 2° del Decreto 01 de 1984; (xvii) el Decreto 1753 de 1994; (xviii) el artículo 1° de

l ~~Decreto~~ **Decreto** **501** **de** **1995**

(x

i

)

l

as

Reso

l

uc

i

ores

Nb

0022

y

0020

de

1994

de

l

M

i

n

i

st

i

o

de

l

Med

i

o

Anto

i

ete

Deso

l

l

o

Soten

y

i
b
l
e
l
as
Reso
l
uc
i

(*)

res No 3482 de 1986; 4393 de 1986 y 3921 de 1988 de la Corporación Autónoma regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR); (xxi) los artículos 1º y 2º de

l
a
Reso
l
uc
i

ón de 76 de 1977, y

(*)
i
i
)
e
l

Acto No 0319 de 2000 del municipio de la Calera.

26 En síntesis, los demandantes sostuvieron que el predio El Santuario hace parte de un área protegida destinada a la conservación del manto terrestre de los bosques de la Sabana Bogotá, por lo que el ente Ministerial no podía permitir el desarrollo de

at

i
v
i
dades
estat

i
vas en un sector que había

s
i
cb
ca

l
ogab
pre
i

amplia reserva forestal en la que se prohíbe dicha industria.

27 También señalaron que esos actos se encuentran falsamente motivados al adolecer de una real y adecuada fundamentación, toda vez que la expropiación de

Las áreas que se superponen con los usos misioneros 16659 y 16715 se justifican

en “[...] motivos de utilidad pública e interés social [...]”, a pesar de que dicho predio pertenece a un área protegida en la que la minería está prohibida.

Para resolver, la Sala pone de presente que la preservación, conservación y salvaguarda del entorno natural se soporta en 34 disposiciones de la Constitución Política denominadas por la jurisprudencia constitucional como la "Constitución Ecológica". Bajo dicho compendio, los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 superiores consagraron, entre otros, tres deberes de relevancia: el primero relacionado con la

deber de garantizar el establecimiento y de las personas de proteger

las riquezas naturales. El segundo consistente en el derecho y el interés colectivo que implica el goce de un

ambiente sano¹⁴⁷ y, el tercero, referido a la obligación del Estado de proteger la

d

i

ves

i

de y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

En este contexto constitucional la Ley 99 de 1993¹⁴⁸ modificó el esquema de responsabilidades institucionales previsto para la conservación y protección de los recursos naturales, entre ellos las reservas forestales. Concretamente, esta norma ~~de~~

e

l

SNA

con

e

l

propós

i

to

de

[.]

asegurar

l

a

adopc

i

ón

y

e

j

educ

i

ón

de

l

políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar

e

l

amp

l

i

m

i

erib

de

l

os

deberes

y

deberes

de

l

Estad

y

de

l

os

pat

i

au

/
 en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación [...]”¹⁴⁹. Este
 s
 i
 comprende los siguientes componentes:

“[...] 1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que ~~haya~~

1 La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.

2 Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.

3 Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

4 Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

5 Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción informacional y científica en el campo ambiental [...].

Parágrafo. Para todos los efectos la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio

¹⁴⁷ Al respecto, ver la sentencia de 8 de junio de 2017, proferida por la Sección Primera del Consejo de Estado Rad.N.º 88001-23-33-000-2014-00040-01(AP), en la que señaló lo siguiente: “[...]En este sentido, el ambiente ~~no~~ es un derecho colectivo, no solo por su pertenencia al capítulo 3 Título II de la Constitución, que se refiere a los derechos colectivos y del ambiente, sino por cuanto su contenido es tal que no puede ser asignado a ninguna persona en particular. [...] la protección del medio ambiente ha adquirido en nuestra Constitución un carácter social. La ~~norma~~ ~~de~~ ~~este~~ ~~artículo~~ ~~se~~ ~~encuentra~~ ~~incorporada~~ dentro de la actual estructura de nuestro Estado Social de Derecho.

Además, esta sección ha hecho alusión a las distintas dimensiones de este derecho, destacando que ostenta la calidad de: “[...] (i) derecho fundamental (por encontrarse estrechamente ligado con los derechos fundamentales a la vida y a la salud); (ii) de derecho-deber (todos son titulares del derecho a gozar de un ambiente sano pero, además, tienen la obligación correlativa de protegerlo); (iii) de objetivo social (conservación de las condiciones del medio ambiente para garantizar el aprovechamiento de los recursos naturales por parte de

/
 as
 g
 i
 oras
 (parts y (tas)
 i
 v) de (tar
 de
 /
 Estad
 (onac
 i
 ón
 de
 /
 med
 i
 o
 arb
 i
 ete
 ef
 i
 c
 i
 ete

nae
j
o
l
os
elac
i
ón
arb
i
et
l
,
de
l
daso
l
l
o
san
i
b
l
e
i
mpo
i
c
i
ón
l
as
sac
i

de
elac

trab

e

o sea que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]"(Rad. 7002331002011030014F)

148 "Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y

elac
i
ón
de
l
med
i
o
arb
i
et
l
os
nua
l
es
trab
l
es
ugn
i
za
e
l
S
i
stra
Nac
i
ora
l

y
elac

se

Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones".
149 Ibidem, artículo 2°.

del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o

*Municipios [...]*¹⁵⁰.

Debe anotarse que, para todos los efectos, la jerarquía institucional del sistema

rac

i

ona

l

arb

i

enta

l

,

SNA,

responde

a

l

orden

descendente

prev

i

so

en

e

l

parágrafo

de

l

artículo 4°, a saber:

“[...] (a) Ministerio del Medio Ambiente,

(~~a~~) Corporaciones autónomas regionales,

(~~b~~) Departamentos y

(~~c~~) Distritos o municipios [...].”

Es por lo anterior que, para asegurar la efectiva protección de un medio

arb

i

ente

san,

y

con

m

i

ras

a

garant

i

zar

e

l

mane

j

o

amón

i
 ω
 l
 a
 i
 reg
 i
 dad
 de
 l

patrimonio natural de la Nación, el artículo 63 de la Ley 99 estableció que “[...] *el ejercicio de las funciones en materia ambiental por parte de las entidades territoriales se sujetará a los principios **de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario** [...]*”, definidos de la forma como se observa a continuación:

“[...] **Principio de armonía regional.** Los departamentos, los distritos, los

mn
 i
 c
 i
 p
 i
 os
 l
 os
 tr
 i
 tr
 i
 os
 i
 rmas así como

l
 as
 reg
 i
 ones y
 por
 i
 re
 i

as a las que la ley diere el carácter de entidades territoriales, **ejercerán sus funciones constitucionales y legales relacionadas con el medio ambiente y los recursos naturales renovables, de manera coordinada y armónica con sujeción a las normas de carácter superior** y a

as directrices de la política nacional ambiental, a fin de garantizar un manejo unificado, racional y coherente de los recursos naturales que hacen parte del medio ambiente físico y biótico del patrimonio natural de la Nación.

Principio de gradación normativa. En materia normativa las reglas que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables respetarán el carácter superior y la preeminencia jerárquica de las normas dictadas por autoridades y entes de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

Principio de rigor subsidiario. Las normas y medidas de policía ambiental, es decir, aquellas que las autoridades medio ambientales expidan para la regulación del uso, manejo, aprovechamiento y movilización de los recursos naturales renovables, o para la preservación del medio ambiente natural, bien sea que limiten el ejercicio de derechos individuales y libertades públicas para la preservación o restauración del medio ambiente, o que exijan licencia o permiso para el ejercicio de determinada actividad por la misma causa, **podrán hacerse sucesiva y respectivamente más rigurosas, pero no más flexibles**, por las autoridades competentes del nivel regional, departamental, distrital o

¹⁵⁰ Ibidem., artículo 4°.

municipal, en la medida en que se **desciende en la jerarquía normativa y se reduce el ámbito territorial de las competencias**, cuando las circunstancias locales especiales así lo ameriten, en concordancia con el artículo 51 de la presente ley [...].”

Así las cosas, los instrumentos, las normas e instituciones encargadas de proteger y conservar el entorno natural colombiano –incluyendo al Ministerio de Minas y Energía por las razones detalladas en acápites anteriores –, hacen parte de una **estructura**

ún
i
ca que se aplica en
e
l
pr
i
nc
i
p
i
o de
coord
i
rac
i
ón, según
e
l
ca
l

“[...] la acción para la protección y recuperación ambiental del país es una tarea conjunta y coordinada entre el Estado, la comunidad, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado [...]”¹⁵¹.

En este contexto, la Sala pone de presente que el Ministerio de Minas y Energía a
l
momento de tener
l
as
dec
i

s
i
ones
adm
i
n
i
stat
i
vas de su resorte, debe
at
i
cu
l
ase con
l
os demás
ent
i
dades y
ogan
i
smos que hacen parte
de
l
SNA, con
e
l
ún
i
con propósito de respetar las normas ambientales que estaban vigentes.

El artículo 249 del Estatuto Minero explicó que “[...] el Ministerio, en la expedición de normas, instrucciones y órdenes, tendientes a evitar o mitigar los daños que la actividad minera pueda causar a los recursos naturales renovables y del medio ambiente, **obrará en permanente consulta y coordinación con las autoridades que por competencia general o por delegación, tienen a su carga la administración de los recursos naturales renovables y del medio ambiente, de oficio o solicitud de particulares o de otras autoridades y en coordinación con éstas [...]**”.

Bien lo ha considerado la Corte Constitucional cuando precisó que las normas mineras priman solo sobre los asuntos que tienen que ver específicamente con esa
at
i
v
i
dad, porque en

v
i
tud
de
l
o
r
i
ter
i
o
espec
i
a
l
i
dad
l
as
amb
i
ent

de

normas

estienen mayor jerarquía en los asuntos que regulan la protección del entorno natural y la conservación de las “[...] riquezas culturales y naturales de la Nación [...]”.

En este sentido, señaló que “[...] los requisitos ambientales en las zonas de

i

n

i

das

como

de

espec

i

a

l

i

ries

aqueo

l

óg

i

o

h

i

só

i

o

o

cu

/

ta

/

, ~~se~~ tradicionalmente aplicar, los requisitos establecidos en las leyes o normas especiales que protegen el patrimonio arqueológico, histórico o cultural y los derechos y bienes ~~cons~~

i

tc

i

ora

/

mente protegidos”¹⁵².

De manera imperativa y categórica, el artículo 107, inciso 2º, de la Ley 99 dispone que “[...] las normas ambientales son de orden público y no podrán ser

¹⁵¹ Ibidem., artículo 1º, numeral 10º.

¹⁵² Sentencia C-339 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.

objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los

~~pat~~

i

cu

/

as[...].”

Es por lo anterior, que la Sala considera que el Ministerio de Minas y Energía al ~~func~~

i

r

autor

i

dad

m

reco-

amb

i

enta

/

cuante

e

/

tám

i

te

exped

como

de

i
c
i
ón de
|
títulos, y en la posterior etapa de fiscalización en cuyo marco declaró de utilidad pública e interés social para la expropiación del predio El Santuario, no podía desconocer las normas ambientales vigentes.

Particularmente, no podía excluir del análisis de que trata los artículos 183 y siguientes del Código Minero, lo consagrado en el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976

de
|
habera, a través
de
|
ua
|
se
dec
|
aó como Área de Reserva
Foresta
|
Protectora - Productora la cuenca alta del río Bogotá.

Además, que, respecto de dicha área protegida, el Estatuto de Zonificación contenido en el Acuerdo 33 de 1979, expedido por la Junta Directiva de la entonces Coproc

i
ón Autónoma
Reg
i
ona
|
de
|
a Sabana de Bogotá y de
|
os
Va
|
|
es de Uruy Chiquinquirá (CAR), restringió el desarrollo de actividades mineras en la Zona Rural Protectora (ZR-P) y en Zona Rural Protectora Productora, donde se encuentra
|
a zra

del municipio de La Calera y el predio El Santuario.

Como se concluyó en los acápites anteriores, la Junta Directiva de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez, a través del Acuerdo 59 de 1987, reglamentó los Cerros Orientales en el sentido de prohibir las “[...] excavaciones de cualquier índole con excepción de autorización expresa de la CAR expedida por razones de orden técnico o científico [...]” así como “[...]”

re que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los elementos naturales [...]”.

Igualmente, no se tuvo en cuenta el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 que declaró a Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, cerros, montañas y sistemas montañosos, como área de interés ecológico nacional con destinación prioritaria agropecuaria y forestal.

Como hecho particular, la Sala evidenció que el Ministerio del Medio Ambiente expidió la Resolución 222 de 1994 a través de la cual especificó la zonificación de las áreas compatibles con las actividades mineras, excluyendo al municipio de La Calera.

El artículo 6 *ibidem*, modificado por el artículo 2º la Resolución 249 de 1994, señaló que las actividades mineras localizadas fuera de las zonas declaradas como

es que contarán con permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, al momento de la expedición de esa resolución, debían presentar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental
 i
 eta
 l
 ante la autoridad ambiental competente.

1 En cumplimiento de dicho precepto, el ente ministerial demandado solicitó a la Constructora Palo Alto y Cia S. En C. que presentara el referido Plan de Manejo y Restauración Ambiental, lo cual demuestra que la entidad sí conocía que el predio se encontraba por fuera de las áreas declaradas como compatibles con la actividad

eta
 i
 va y, a pesar de ello, las declaró como de utilidad pública para la explotación m
 i
 rea

1 Así pues, para la Sala erró la constructora cuando afirmó en la contestación de l
 a demanda que

l
 os
 tu
 l
 os
 m
 i
 reos 16569 y 16715 otorgaban

e
 l
 perm
 i
 so para realizar actividades de minería sobre los recursos renovables del predio denom

i
 reo "El Santuario", sin las restricciones de los artículos 206, 207, 208 y 210 de l
 l
 Código de los Recursos Naturales.

1 Ahora bien, para la Sala tampoco es de recibo el argumento consistente en la imposibilidad de proteger las áreas de Reservar Forestal Protectora de los Cerros Orientales y de Reserva Forestal Protectora Productora al no habersele dado publicidad al Acuerdo 30 del 30 de septiembre de 1976.

Como se precisó en acápites anteriores, la protección de dichas áreas no depende de la publicación o inscripción del acto de creación, lo cual implicaría inaplicar las disposiciones constitucionales y legales ambientales que resultan ser obligatorias al ser normas de orden público.

La publicación e inscripción no es un problema de validez sino de inoponibilidad de

l
adq,

c
i
circunstanc

i
a
ped

que

se

i
ca,

pr
i
nc

i
pa
l

mente,
de

a

favor

l
pat

i
cu
l

a pronuncia de la administración pública. Es por ello, que dicha consideración en ningún caso puede fundamentar

e
l

aduar
de

l
M
i
n

i
ser

i
o
M
i

de

mayor, y en todo caso, cuando, durante el otorgamiento de los contratos de concesión

minera, actuó como autoridad ambiental y tenía el deber de conocer dicha delimitación.

Así pues, el Acuerdo 30 era oponible a dicho ente ministerial quien tenía responsabilidades relacionadas con el medio ambiente y cumple funciones de vigilancia en el sector, dado que autorizó la expropiación de unos terrenos para la ejecución de una actividad de alto impacto en el territorio.

En cuanto a la oponibilidad del Acuerdo de creación de las Reservas Forestales respecto

la construcción
 Pa
 l
 o
 A
 l
 b
 C
 i
 a, S en C,
 l
 a
 Sa
 l
 a
 adv
 i
 ete que
 e
 l

representante legal de dicha sociedad, Ricardo Vanegas Sierra, en el año 1992, durante el proceso de adjudicación de las licencias mineras, solicitó a la CAR que rectificara el concepto emitido por esta entidad, en el que se certificaba al Ministerio de Minas y Energía que el predio El Santuario se encontraba por fuera de la Reserva

Forestal Protectora de los Cerros Orientales, de acuerdo con lo dispuesto en la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura, circunstancia que permite concluir, sin lugar a dudas, que sí conocían de la existencia de la reserva¹⁵³.

Igualmente, se tiene que el referido señor Vanegas instauró demanda ante esta
 Coproc
 i
 ón en
 e
 l
 año 2001, con
 e
 l
 f
 i

n de que se
 dec
 l
 aaa
 l
 a
 nu
 l
 i
 dad
 de
 l

A partir del 30 de septiembre de 1976, proceso que fue decidido por esta Sección mediante sentencia de fecha 30 de enero de 2004, a través de la cual se negaron las pretensiones incoadas¹⁵⁴, ratificando que el representante de la constructora conocía la existencia de la reserva y le era oponible.

Sobre el particular, la Corte Constitucional¹⁵⁵ sostuvo que “[...] también constató que algunos de los actores del proceso—inclusive algunas autoridades encargadas de proteger el medio ambiente— se abstenían de hacer efectiva la protección de los cerros

o
 i
 era
 l
 es de Bogotá zona de

i
 rtes
 eo
 l

óg
 i
 o
 nac

i
 ora
 l
 por
 dec

i
 s
 i
 ón
 de

l
 Congreso de la República, debido a que no se ha inscrito debidamente aún la Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura. Se trata pues, de un argumento

c
 l

amente
i
receptab
l
e pero que ha
serv
i
db en
ocas
i
mas de exusa fente
a
l
cumplimiento de la ley ambiental [...]”.

De otra parte, el Ministerio de Minas y Energía también señaló que el Concejo Municipal de La Calera, en ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 313 de la Constitución Política declaró área de explotación minera la zona donde se e
j
eularon
l
os contratos de concesión 16569 y 16715.

Esta posición fue sostenida por el ente Ministerial en la Resolución 80027 de fecha 12 de enero de 2001 atacada en este proceso, en la medida que fundamentó
l
a
dec
l
aac
i
ón de
expp
i
ac
i
ón en un
i
rforme
rend
i
db por
l
a CAR
at
i
rente a

|
 aplicación prioritaria del Acuerdo 24 de junio de 1995 del Concejo de La Calera que
 reg
 |
 amantó
 e
 |
 uso de de de
 |
 sue
 |
 o
 dec
 |
 aando
 e
 |
 sector donde se
 ub
 i
 ca
 |
 a
 i
 ndust
 i
 aextractiva de los títulos 16659 y 16715 compatible con la actividad minera.

2El entonces Director de la CAR, presentó el siguiente informe:

***“[...] En ejercicio de las facultades consagradas en el numeral 7 del artículo 313 de la Constitución Nacional, el Concejo Municipal de La Calera mediante el Acuerdo 24 de junio de 1995, reglamentó el uso de la referida localidad declarando el sector donde se ubica la industria extractiva compatible con la actividad minera y cuyo plan de manejo es objeto de valuación en el presente acto administrativo.*”**

Que el área declarada por el Concejo Municipal de La Calera a través del acto
 adm
 i
 n
 i
 st
 i
 winmediatamente citado corresponde igualmente a un área

¹⁵³ En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencias T-774 de 2004.

¹⁵⁴ Expediente 110010324000200100170 01. Consejera Ponente: Dra. Olga Inés Navarrete.

¹⁵⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-774 de 2004.

productora – productora (sic), según el Acuerdo 33 de 1979, originario de la Junta Directiva de la CAR.

Que con todo aún, la dificultad interpretativa originada por la disyuntiva normativa provocada por las reglamentaciones del uso del suelo contempladas en los Acuerdos 24 del 11 de junio de 1995 y el Acuerdo 33 de 1979 de la Junta Directiva de la CAR debe resolverse atendiendo a la potestad reguladora conferida por los numerales 7 y 9 del artículo 313 de la Constitución Nacional que establece a las autoridades territoriales para reglamentar los usos del suelo [...]¹⁵⁶ (Negrillas fuera de texto).

2Al respecto, la Sala considera que la posición asumida por el ente Ministerial igualmente trasgrede y desconoce la premisa jurídica relativa a que las normas ambientales son de orden público y no podrán ser objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares, tal y como se ha p
i
sada lo largo de esta providencia.

2De acuerdo con los principios de armonía regional y gradación normativa, las disposiciones que dictan las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deben respetar el carácter superior y
l
a
p
i
n
i
a
j
e
i
ca de
l
as normas
d
i
das por
a
i
de superior jerarquía o de mayor ámbito en la comprensión territorial de sus competencias.

2Ciertamente, la jerarquía normativa dispuesta en la Constitución Política debe acatarse en todo momento, dado que las competencias en materia ambiental y de recursos naturales renovables, otorgadas a los departamentos, municipios y distritos en virtud de la descentralización administrativa deben ser ejercidas con sujeción a la ley, los reglamentos y las políticas del Gobierno Nacional, el Ministerio de
l
Med
i

o
Amb
i
ente y
l
as
corporac
i
ones autónomas
reg
i
ora
l
es
c
i
circunc
i
que no sucedió en el caso analizado.

30 Aunado a ello, se desconoció el principio de rigor subsidiario, en el entendido que las normas y medidas de policía ambiental, deben ser más rigurosas, pero no más flexibles, de las expedidas por las autoridades competentes del nivel nacional regional, departamental, distrital, según la jerarquía normativa antes mencionada.

31 La Sala pone de presente que la anterior irregularidad fue puesta de presente por la Corte Constitucional en la sentencia T-774 de 1994 citada con anterioridad, al considerar que existen “[...] omisiones y desconocimientos graves y manifiestos de la normatividad ambiental que se han dado a lo largo de los trámites cuestionados por diferentes medios judiciales [...]”, refiriéndose a los actos administrativos expropiatorios acá cuestionados.

156 Folio 19 C 1.

32 Al respecto, advirtió que la “[...] Corporación constató que [...] se desconoció de firme y man
i
f
i
esta
e
l
pr
i
rc
i

p
i
o
geobc
i
ón
romat
i
va
r
i
gr
subs
i
d
i
ar
i
o
de
l

Sistema Nacional Ambiental [...]", para lo cual señaló:

"[...] En efecto, una de las consideraciones en las que el Ministerio de Minas y Energía funda su proceder, y que recoge la sentencia acusada en el aparte dedicado a la actuación procesal, es que el Concejo Municipal de la Calera había declarado área de explotación minera la zona donde se encuentran los contratos mineros en cuestión. Esta posición ya había

s
i
de sostenida por el Ministerio en informe rendido a la CAR el 27 de febrero de 2001, sobre

as
atac

i
ons
de

l
M

i
n
i

se
i

o
e

l
ac

i
ón

e
l

pad
i

o

de

y

en

en

e
l
santuario. Para sustentarla, el Ministerio se fundó en la Resolución 0421 de
l
a
p
i
de
e
l
17 de marzo de 1997,
i
a
ca
l
se
e
l
Plan de Manejo y Restauración Ambiental del contrato de concesión minera número 1359, en la
l
a
m
i
sma
(
l
a
p
l
i
ca
i
ón
p
i
o
i
tr
i
a
de
l
Acuerdo del Concejo de La Calera) [...]

Se desconoce el principio de gradación del Sistema ambiental al considerar que existe un conflicto normativo para regular una zona de interés ecológico nacional con una norma de carácter municipal, más aún si el “supuesto conflicto” se da en el municipio Los Guayos Municipales tienen competencia para fijar reglas en materia ambiental en zonas de interés ecológico nacional en cuanto sean más “rigurosas”

p
i
nc
i
p
i
o

r
i
gr
subs
i
d
i
ar
i
q
e
l
22
Car
l

De
heto
de
de
2000

3Cenén Escobar Rojas, Jefe de Planeación Municipal de La Calera, solicitó al Ministro de Medio Ambiente, Juan Mayr, que las áreas correspondientes a los contratos 16569 y 16715 “sean incluidas (...) como zonas compatibles con la minería [...]” (Negritas fuera de texto).

3Cabe advertir, que el principio de gradación normativa y rigor subsidiario no ceden ante el de coordinación, no son excluyentes, por el contrario, resultan ser complementarios. Razón por la cual el municipio de La Calera debió coordinarse con las autoridades nacionales y regionales, circunstancia que no aconteció, razón

ad
i
c
i
ora
l

para concluir que se desconoció el ordenamiento jurídico ambiental.

3Adicionalmente, la Sala pone de presente que nuestro sistema jurídico se cimentó en la idea consistente en que el ordenamiento del territorio es una función pública que permite el uso equitativo y racional del suelo, así como la preservación y defensa

de
l
par
i
mon
i
o
eo
l
óg
i
o
atu
l
os
l

1º, 3º y 5º de

a Ley 388 de 1997, Pr
e
l
l
q
l
a Ley 388 de 1997
estó
l
ec
i
ó que [...] *[.]*
/
as
~~clan~~
i
rantes
re
/
ac
i

ordenación, la conservación, la protección del ambiente y los ecosistemas, el ciclo del agua, los recursos naturales (...) y la gestión del cambio climático [...]” prevalecen en la

¹⁵⁷ Cita original de la Corte. “[...] Según el artículo 4° de la Ley 99 de 1993 las decisiones de la CAR son superiores jerárquicamente a las de los Concejos Municipales, en materia ambiental. Al respecto ver también la Ley 388 de 1997 [...]”.

¹⁵⁸ Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.

elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial (artículo 10).

llama la atención de la Sala el hecho relativo a que el ente ministerial se sustentó en el Acuerdo 24 de junio de 1995 del Concejo de La Calera y no tuvo en cuenta que, con posterioridad y, antes de proferir los actos acusados, en el POT del ente territorial, Acuerdo 043 de 1999, se precisó el régimen legal de las zonas de protección, considerando que las mismas deben dedicarse a la preservación y/o
me
j
cam
i

ente su vegetación natural, tal y como se observa a continuación:

“[...] Artículo 40. Régimen legal de las zonas de protección. Para los fines de

este Acuerdo, las zonas de protección deben dedicarse a la preservación y/o mejoramiento de su vegetación natural, para que cumplan con los objetivos mencionados arriba, de acuerdo con los tratamientos definidos más adelante. No obstante, las autoridades ambientales competentes podrán, como en efecto lo han hecho en algunos casos, declararlas y manejarlas como zonas de Reserva Forestal, Parques Regionales, áreas del Sistema de

Parques Nacionales Naturales u otras figuras que prevea la legislación [...]” (Negrillas fuera de texto).

36 Sin lugar a duda, el Ministerio demandado erró cuando adoptó las decisiones ambientales del caso, relacionadas con el uso del suelo, de conformidad con un instrumento de planeación urbanística de menor jerarquía, en vez de considerar los

adm

i

n

i

sta

i

vos

amb

i

era

l

es

de

l

i

m

i

tan

da

l

l

an

l

a

zn

i

f

i

cc

i

ón

de

l

sector del litigio. Tales normas superiores, se reitera, prohibieron expresamente las

at

i

v

i

de las mineras.

37 La función urbanística es la potestad de los municipios y distritos prevista en nuestro ordenamiento jurídico a efectos de garantizar la eficacia de los postulados

constitucionales a la propiedad privada, a la productividad, a la competitividad, al trabajo, a la convivencia pacífica, al goce de un ambiente sano, a la igualdad material y a la intimidad. Sin embargo, cuando un ente territorial planifica, ordena y regula el territorio de su jurisdicción, no puede contrariar las normas ambientales de orden público que impedirían destinar esas áreas forestales a un fin distinto al que fundamenta su constitución.

Finalmente, la Sala considera que, si bien es cierto que el Ministerio de Minas y Energía

considera
la
ubicación
de
la
pedregal
y
el
mismo

y

que

señala que una zona restringida para la actividad minera, también lo es que tenía el deber de adoptar una decisión de protección y no limitarse a señalar que la constructora tenía derechos

adquiridos
por
la
causa
habida
en
su
entender,
por
lo
que

razón

que

en

su

entender,

ac
i
ón cuestionada.

3 Aunado a lo anterior, la entidad en su contestación resalta que las zonas expropiadas estaban destinadas al amortiguamiento ambiental, esto es, para que las actividades de los contratos de concesión se adelanten dentro de un desarrollo

sostenible, cuando quedó demostrado que, por el contrario, las mismas fueron

de
j
de explotación y degradación.

4 Nótese que la autoridad demandada erró al aceptar como argumento para solicitar la expropiación, el hecho de que la constructora “[...] *está siendo objeto de*

patulac

i

ones

y

ages

i

ones

por

pate

de

/

os

ppp

i

etr

i

os

de

/

a

f

i

na

Las

Lomas

/

o

ua

/

impide el normal desarrollo de la actividad minera [...]”, toda vez que, para ello, se

deb

i

ó

aud

i

r

a

/

as

med
i
das de
po
l
i
cía
pat
i
rentes y no
l
i
m
i
tr
e
l
derecho de propiedad protegido por la Constitución Política en su artículo 58.

4 Así pues, la expropiación del predio El Santuario efectuada por el Ministerio de
M
i
res y Energía
pam

i
t
i
ó
e
l
camb
i
o
de
l
uso
de
l
sue
l
o en un área mayor a

a autorizada por los contratos de concesión 17615 y 16569. Ello constituyó materialmente la transformación de una reserva forestal protectora-productora en la que estaba prohibido el desarrollo de minería.

4 En suma, la Sala encuentra que con la expedición de las Resoluciones 5-0001 de 4 de enero de 1993; 701352 de 26 de octubre de 1998; 5-0006 de 7 de enero de 1998;

700521 de 9 de mayo de 1996, 700771 de 8 de julio de 1996, 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001 expedidas por el Ministro de Minas y Energía, entre

l
os
artí

l
os 8,

l
a
Const

i
tu
i

Política, los artículos 30, 39, 189, 190, 202 a 210 del Decreto 2811 de 1974, los artículos 61 y 63 de la Ley 99 de 1993, los artículos 183 a 186 del Código de Minas, e

l
Acuerb
sept

i
embre

l
a
Reso

l
uc
i
ón

E
j
ent

i

va 76 de 31 de marzo de 1977, el Acuerdo 33 de 1979, el Acuerdo 59 de 1987 de la Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los Ríos Bogotá, Ubaté y Suárez y la Resolución 222 de 3 de agosto de 1994, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, aclarada por la Resolución 249 de 5 de agosto de 1994, del mismo Ministerio.

4. Aunado a ello, los hechos que la Administración tuvo en cuenta como motivos determinantes de la decisión respecto del uso del suelo permitido para el predio El Santuario no eran reales ni adecuados. Por tanto, el Ministerio de Minas y Energía omitió tener en cuenta otros hechos que sí estaban demostrados y que, de haber sido considerados, habrían conducido a una decisión sustancialmente diferente.

4. De manera que el actuar del Ministerio de Minas y Energía, consistente en desconocer las determinantes ambientales superiores de ordenamiento territorial, demuestran la configuración de las causales de nulidad relacionadas con el

desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados y falsa motivación, razón por la cual se declarará la nulidad de dichos actos, como en ~~efecto~~ se dispondrá en la parte resolutive de esta providencia.

4Ahora bien, en cuanto a la nulidad de las Resoluciones 5-1154 de 10 de marzo de 1993, 5-1979 de 2 de abril de 1993, 700526 de 9 de mayo de 1996, 701329 de 31 de octubre de 1996, 700903 de 6 de julio de 1998, 100570 de 10 de mayo de 1994 y el auto de 27 de mayo de 1993, la Sala negará las pretensiones de la demanda, en tanto que el demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez desconoció e l deber consagrado en los artículos 139 y 168 del CCA y el artículo 177 del CPC.

4En efecto, como se consideró en acápites anteriores, en el plenario no se acreditó el lugar de ubicación del predio objeto del contrato de concesión 15148 y tampoco las actuaciones desarrolladas en materia ambiental en el marco de dicha concesión.

4La Sala reitera que todo el material probatorio se relaciona exclusivamente con l os títu los m i neros 16689 y 16715, esb es con l as i ntercambios de explotación y aprobación y perfeccionamiento de la cesión de los derechos de explotación de esos contratos mineros i ntercambios y l a explotación i

ac
i
ón de
l
as áreas para
e
l
desarrollo
l
l
o de
l
aminería allí dispuesta y no en lo atinente al contrato antes referido.

4Por tanto, se recuerda que la carga de la prueba en el ejercicio de la acción de nulidad especial ambiental implica, que quien instaura este mecanismo de defensa

j
ud
i
c
i
a
l
t
i
ene
e
l
deber de probar sus
af
i
mac
i
ones respecto de
l
a
causa
l
de
nu
l
i
den que incurrieron los actos que modificaron una autorización a una actividad antrópica que puede generar efectos nocivos en el medio ambiente.

VI.3.3. Costas

En cuanto a la solicitud de condena en costas, la Sala considera que no hay lugar a ello como quiera que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 171 del CCA, en las acciones públicas no es procedente dicha condena¹⁵⁹.

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

FALLA:

PRIMERO: DECLARAR no probadas las excepciones propuestas por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia S. En C. relativas a la improcedencia de la acción especial de nulidad ambiental, inepta demanda, cosa juzgada, habérsele dado a la demanda un término de diez días para que comparezca y alegue los hechos y fundamentos de derecho que sustentan su demanda, y en caso de no comparecer, se declare la demanda desierta y se extinga el proceso. En mérito de las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

¹⁵⁹ ARTÍCULO 171. Modificado por el art. 55, Ley 446 de 1998 Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de los procesos públicos, el juez en el momento de emitir la sentencia condenará en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.

SEGUNDO: DECLARAR la nulidad de las Resoluciones 5-0001 de 4 de enero de 1993; 701352 de 26 de octubre de 1998; 5-0006 de 7 de enero de 1993; 700521 de 9 de mayo de 1996, 700771 de 8 de julio de 1996, 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001 expedidas por el Ministerio de Minas y Energía, de

conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

TERCERO: NEGAR las demás pretensiones, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

CUARTO: Sin condena en costas.

QUINTO: Ejecutoriada esta providencia, **ARCHIVAR** el proceso dejando las anotaciones correspondientes en el aplicativo de gestión judicial SAMAI.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES

Consejero de Estado

Fts

i

de

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ

Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN

Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad,

conformidad

i

con posterior consulta, de conformidad con la ley.