



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

Bogotá D.C., quince (15) de febrero de dos mil veinticuatro (2024)

**CONSEJERO PONENTE: GERMÁN EDUARDO OSORIO CIFUENTES**

Referencia: Acción de nulidad especial ambiental - artículo 73 de la Ley 99 de 1993

Radicación: 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

Terceros: Constructora Palo Alto y Cia S. En C., Luis Vicente Alméciga Martínez y Alba Tulia Peñarete Murcia

Tema: Reserva Forestal Protectora / Reserva Forestal Protectora Productora / Sabana de Bogotá, Cerros Orientales de Bogotá y Cuenca Alta del Río Bogotá: Zonas de Interés Ecológico Nacional / Resolución Administrativa en Materia de Medio Ambiente / Inscripción en la Oficina de Registro de Instrumentos Públicos / Principio de Instrumentalidad de las Formas / Principios de armonía regional, gradación normativa y rigor subsidiario / Principio de coordinación

**SENTENCIA DE ÚNICA INSTANCIA**

---

En cumplimiento a lo ordenado el 11 de diciembre de 2023 por la Sección Tercera, Subsección B, de esta Corporación, dentro de la acción de tutela con radicado 11001-03-15-000-2023-04410-01<sup>1</sup>, la Sala procede a decidir, en única instancia, 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 la Asociación Ecológica Colombiana -ASOECO en contra del Ministerio de Minas y Energía.

---

<sup>1</sup> 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 [...]”.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

## I. ANTECEDENTES

### I.1. Las demandas

#### I.1.1. La demanda del proceso radicado: 11001-03-24-000-2001-00126-01<sup>2</sup>

1. 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 1993<sup>3</sup>, presentó demanda ante esta Corporación con el fin de obtener las siguientes declaraciones<sup>4</sup>:

*“[...] 1ª. - Que son nulos los Artículos 1º; 2º; 3º y 4º de la Resolución No.81098 de fecha 12 de octubre del año 2000 expedida por el Ministerio 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 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 [...]”.*

#### I.1.2. La demanda del proceso radicado: 11001-03-26-000-2002-00047-01<sup>5</sup>

2. 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 1993<sup>6</sup>, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera<sup>7</sup>, con el fin de obtener las siguientes declaraciones<sup>8</sup>:

*“[...] Que el Honorable Tribunal de Cundinamarca declare la nulidad de las resoluciones Número 80027 del 12 de enero de 2011 y 8 1098 del 12 de octubre de 2000, proferidas por el Ministerio de Minas y Energía, por cuanto dicho acto es*

<sup>2</sup> Folios 25 a 84 C 1.

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> Folio 26 C 1.

<sup>5</sup> Folios 1 a 4 del C pp.

<sup>6</sup> 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.

<sup>7</sup> 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.

<sup>8</sup> Folio 1 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-26-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*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: 11001-03-26-000-2001-00054-01<sup>9</sup>**

3. Los señores Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Eduardo Alméciga Martínez, 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<sup>10</sup>, presentaron demanda ante esta Corporación<sup>11</sup> con miras a obtener las siguientes declaraciones<sup>12</sup>:

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

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

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

*4°- 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 [...]”.*

### **I.1.4. La demanda del proceso radicado: 11001-03-26-000-2001-00055-01<sup>13</sup>**

4. 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<sup>14</sup>, presentó demanda ante esta Corporación<sup>15</sup>, con el fin de obtener las siguientes declaraciones<sup>16</sup>:

*“[...] 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;*

<sup>9</sup> Folios 29 a 74 del C pp.

<sup>10</sup> Auto de 8 de agosto de 2003. Folios 1098 a 1103 C 3.

<sup>11</sup> Mediante auto de 21 de octubre de 2002, el magistrado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez remitió el expediente al Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo, Magistrado 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 febrero de 2003, el magistrado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Doctor Alier Eduardo Hernández Enríquez ordenó se cumpliera lo decidido en el auto de 21 de octubre de 2002.

<sup>12</sup> Folio 30 C pp.

<sup>13</sup> Folios 84 a 153 del C pp.

<sup>14</sup> Auto de 25 de abril de 2006. Folios 1537 a 1539 C 3.

<sup>15</sup> El 30 de enero de 2003, el magistrado del Consejo de Estado, Sección Tercera, Doctor Ricardo Hoyos Duque, ordenó enviar el expediente a la secretaría de la Sección Primera para que se estudiara la acumulación del proceso.

<sup>16</sup> Folio 86 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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 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 Minas del Ministerio de Minas y Energía que autoriza 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 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;*

8.ª - *Que es nulo el auto de fecha 27 de mayo de 1.993 proferido por la Dirección General 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 la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía que aprobó 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;*

11º. - *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;*

12ª. - *Que es nula la resolución No.700903 de fecha 06 de Julio de 1.998 expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía que declara perfeccionada Cesión;*

13º. - *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;*

14º. - *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;*



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 Instrumentos Públicos de Bogotá - Zona Norte; a la Presidencia de Minercol S.A.; al 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 [...]”.*

## **I.2. Los hechos comunes y relevantes de las demandas acumuladas<sup>17</sup>**

5. Como fundamentos fácticos en las demandas acumuladas se indicaron, en síntesis, los siguientes:

6. El 24 de agosto de 1992, el señor Ricardo Vanegas Sierra presentó una solicitud de licencia de exploración ante el Ministerio de Minas y Energía para llevar a cabo la exploración técnica de materiales de construcción en el municipio de La Calera, bajo el número de radicación 16569.

7. 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.

8. Antes de conceder esas licencias de exploración, el Ministerio de Minas y Energía, mediante los oficios 512-4626 y 512-4628 de 30 de octubre de 1992, solicitó a la Corporación Autónoma Regional - CAR un concepto sobre la viabilidad de las labores mineras en el área de esa solicitud.

9. La 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 Protectora. Sin embargo, la autoridad ambiental aclaró que el 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.

10. Basándose en este concepto y en el estudio técnico elaborado el 22 de diciembre de 1992 por la Sección de Estudios de Ingeniería de la División de Ingeniería y 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

<sup>17</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

11. Igualmente, mediante Resolución 50006 de 4 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía otorgó al señor Jorge Enrique Ponguta Orduz la licencia 16715, válida por dos (2) años, para la exploración técnica de un yacimiento de Materiales de Construcción en el municipio de La Calera. La inscripción de ese título en el Registro Minero Nacional se llevó a cabo el 24 de febrero de 1993.

12. 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 Protección del Medio Ambiente debía evaluar si el interesado cumplía con los 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.

13. El 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.

14. El 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 circundantes y sistemas montañosos como de interés ecológico nacional, 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.

15. El 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 compatibles 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 ante la autoridad ambiental competente.

16. En 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

17. A 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 la actividad extractiva de materiales de construcción en la fracción de terreno vinculada al contrato de concesión 16569.

18. A 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.

19. El 5 de mayo de 2000, la referida sociedad, en calidad de titular de los Contratos de Concesión Minera números 16569 y 16715, solicitó al 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.

20. El Ministerio de Minas y Energía solicitó a la Presidencia de la Empresa Nacional Minera Ltda. Minercol Ltda., mediante el oficio número 31655 de 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.

21. Mediante 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.

22. 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.

23. 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 expropiatoria y negando la revocatoria de la misma.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

### **I.3. Fundamentos de derecho y el concepto de violación propuesto en las demandas acumuladas**

#### **I.3.1. Fundamentos de derecho**

24. 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 (inciso 2°), 123 (inciso 2°) 150, 208 (inciso 1°), 209, 313 (ordinales 7 y 9) 332, 333, 334, 360 (inciso 1°), 360 y 366; (ii) la Ley 153 de 1887, artículos 1°, 2°, y 3° (iii) el Código Civil, artículo 18; (iv) la Ley 99 de 1993, artículos 2°, 3°, 5°, 6°, 49 al 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 (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; (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, parágrafo 2° del artículo 5°; (viii) la Ley 79 de 1986; (ix) la Ley 165 de 1994, artículo 2°; (x) la Ley 356 de 1997; (xi) la Ley 23 de 1973, artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 16 y 17; (xii) la Ley 388 de 1997, artículos 2°, 3°, y 7°; (xiii) la Ley 491 de 1999, artículo 21; (xiv) el 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, artículos 40 a 43; (xx) el Decreto 01 de 1984, artículo 2°; (xxi) el Decreto 1753 de 1994; (xxii) el Decreto 501 de 1995, artículo 1°; (xxiii) las Resoluciones No. 00222 y 00249 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente; (xxiv) el Decreto 1124 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) el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976; (xxvii) la Resolución ejecutiva 076 de 31 de marzo de 1977 y; (xxviii) el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 1999 del municipio de la Calera.

#### **I.3.2. El concepto de violación**

25. 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:





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

### **I.3.2.1. Falta de competencia**

26. 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 la Constitución Política, el artículo 1° del Decreto 1050 de 1968, los artículos 2°, 3°, y 7° de la Ley 388 de 1997, los artículos 1°, 2°, 3°, 5°, 6°, 69, 70, 71, 72, 83, 84, 85, 103, 118 de la Ley 99, los artículos 5° y 6° del Decreto 1124 de 1999 y los artículos 7° y 183 del Código de Minas vigente en esa época.

27. Aseguraron que el Ministerio de Minas y Energía no podía otorgar títulos mineros, licencias de exploración, licencias de explotación, aprobar la reducción del área de explotación minera, 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.

28. Explicaron que las resoluciones de expropiación desconocieron el uso del suelo autorizado en un territorio de interés ecológico nacional, a pesar de lo reglado en los artículos 2°, 3° y 7° de la Ley 388 de 1997.

29. 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, 80, 114, 150, 333, 360, 333, 334 y 366 de la Constitución Política. Explicaron que 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.

### **I.3.2.2. Desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados**

30. 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°), 80, 82, 88 (inciso 2°), 93, 95 (inciso 2° y numeral 8°), 101, 113, 114, 115 (inciso 2°), 123 (inciso 2°), 150, 208 (inciso 1°) 209, 313 (ordinares 7 y 9), 332, 333, 334, 360 (inciso 1°), 360 y 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, 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; (iv) 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; (v) la Ley 2° de 1959, parágrafo 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,



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

31. 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.

32. 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.

33. Puntualmente, 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 [...]*”.

34. Sostuvieron que no era posible autorizar actividades mineras en ese ecosistema por expresa disposición legal, conforme a lo previsto en el artículo 4° del 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 párrafo 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.

35. Anotaron 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.

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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

Calera, aprobado mediante el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 2000, tal y como lo certificó Planeación municipal, mediante el oficio PLA-134-01.

37. Explicaron 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 los artículos 3° y 4° de la Ley 356 de 1997 y en el artículo 7° del Decreto 2655 de 1988.

38. Aseveraron que las resoluciones de expropiación desconocieron los Acuerdos 33 de 1979, 13 de 1980, 53 de 1981, 58 de 1987 y 59 de 1987 de la Corporación 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.

39. También 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, incompatible con el desarrollo minero.

40. Consideraron que se desconocieron las Resoluciones 3482 de 16 de septiembre de 1986, 4393 de 11 de noviembre de 1986 y 3921 de 30 de agosto de 1988, expedidas por Corporación Autónoma Regional de las Cuencas de los ríos Bogotá, Ubaté y Suárez (CAR) y, el certificado No. 77 de 9 de febrero de 2001, expedido por la misma autoridad ambiental, que prohíben la extracción de arena, la tala de bosques y la explotación de materiales de construcción en todo el predio objeto de la expropiación.

41. 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 [...]*”.

42. Anotaron que la entidad demandada no tuvo en cuenta la zonificación establecida en la Ley 99 de 1993, ni las consecuencias negativas de la minería a cielo abierto 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 para destinarlo a una actividad contraria al uso permitido por la ley.

43. 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*



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*ilegalmente sin licencia previa, y sin derecho adquirido alguno respecto de zonas de reserva 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.

### **I.3.2.3. Falsa motivación**

44. Indicaron 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 prohibida.

45. 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 [...]”.*

46. 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.

47. En 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.

## **II. INTERVENCIONES DENTRO DE LOS PROCESOS ACUMULADOS**

### **II.1. Intervención del Ministerio de Minas y Energía**

48. La apoderada judicial del Ministerio de Minas y Energía contestó oportunamente las demandas<sup>18</sup>, 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*”.

<sup>18</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

49. 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 explotarlos directamente o conferir a los particulares el derecho de hacerlo.

50. Puso 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 implícita la licencia ambiental (artículos 246, 248, 249 y 250).

51. 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 183 del Estatuto Minero. Por ello, cuando la Corte Constitucional declaró inexecutable 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.

52. 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.

53. Afirmó que el Decreto 1753 de 1994, el cual reglamentó los títulos VIII y XII de la Ley 99, estableció un régimen de transición para las licencias mineras otorgadas antes 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.

54. 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 del Plan de Manejo y Restauración Ambiental del contrato de concesión 16715, en el informe técnico DSC-17 de 25 de enero de 2001.

55. En lo atinente a la expropiación del predio denominado “El Santuario”, mencionó que la sociedad Constructora Palo Alto y Cia S en C., en calidad de titular de los contratos de concesión minera 16569 y 16715, fundamentó la solicitud en que dicho territorio era necesario para realizar actividades conexas al proyecto extractivo. Además, los propietarios de esos predios estaban perturbando de forma violenta el desarrollo de la minería autorizada.

56. 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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

57. 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.

58. Precisó que tanto la CAR como la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía informaron a la Constructora Palo Alto y Cia S. En C, que la zona otorgada no incluía la reserva forestal "*Bosque Oriental de Bogotá*", sino que corresponde a la vertiente opuesta. Por lo tanto, el área objeto de estudio se encontraba ubicada exclusivamente en el municipio de La Calera.

59. 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 16569 y 16715, a través del artículo 61 de la Ley 99 de 1993. En consecuencia, 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.

60. Por último, manifestó que los estudios sobre los efectos ambientales generados por la explotación de materiales de construcción en el predio "*El Santuario*" se ajustaban al Código de Minas, al Decreto 632 de 1994 y al artículo 6° de la Resolución 222 de 1994.

## **II.2. Intervención de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C.<sup>19</sup>**

61. 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 minero; (ii) inepta demanda; (iii) cosa juzgada; (iv) darle a la demanda un trámite diferente al que corresponde y; (v) caducidad.

62. 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, 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 y 700903 de 6 de

<sup>19</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

julio de 1998 y del Auto sin número de 27 de mayo de 1993, expedidas por el Ministerio de Minas y Energía.

63. Al respecto, explicó que la acción de nulidad especial se instaure 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 debía atacar el demandante eran los contratos de concesión minera 16569 y 16715 a través de la acción de nulidad y restablecimiento o de la acción de nulidad contractual.

64. Sobre 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.

65. 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 realizó la totalidad de las obligaciones ambientales impuestas, como lo certificó el comité de verificación.

66. 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 medio de control de nulidad y restablecimiento del derecho incoado por los señores Alba Tulia Peñarete Murcia y Luis Vicente Alméciga Martínez.

67. Respecto de las excepciones de "[...] habersele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde [...]" y caducidad, explicó que la acción precedente para abordar la problemática era la acción de nulidad y restablecimiento del derecho, y no la acción de nulidad especial ambiental regulada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993.

68. En lo que atañe al fondo de la problemática, consideró que los actos administrativos demandados se ajustaban a la Constitución Política y promueven el principio de desarrollo sostenible. Aclaró que, mediante las Resoluciones 50001 de 4 de enero de 1993 y 50006 de 7 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: 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.

69. 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 el 15 de septiembre de 1993, para la explotación mínima de 72.000 metros cúbicos por año.

70. Precisó 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 legalmente la 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.

71. 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.

72. 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 objeto de complementar y hacer viable económicamente la explotación minera.

73. Refirió que el artículo 6° del Código de Minas establece como derechos adquiridos los contratos de concesión y los permisos y licencia otorgadas. También mencionó que, el artículo 16 *ibidem* prevé que el título minero otorga el derecho a explorar y explotar el subsuelo minero. Y, que el artículo 246 del mismo código regula que el título minero lleva implícita la licencia ambiental.

74. 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.

75. 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





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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.

76. 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.

77. 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 cielo abierto era por cuenta del concesionario, con una póliza de garantía. El artículo 117 *ibidem* se refirió a que los permisos y licencias concedidos continuarían vigentes por el tiempo de su expedición. Y el artículo 118 señaló que esa ley regiría a partir de la fecha de su promulgación.

78. Anotó 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 y 16715 como compatible con la actividad minera.

79. 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 restauración en dos frentes de explotación.

80. Precisó que, ante múltiples inconvenientes para el desarrollo de los contratos de concesión, como atentados y constreñimientos, solicitó al Ministerio de Minas y Energía que decretara la expropiación del mencionado predio por motivos de utilidad pública e interés social.

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

82. Finalmente, refirió a la sentencia de 8 de mayo de 2003, proferida por la Sección Quinta del Consejo de Estado, en la que se consideró que la actividad minera desarrollada en el área de las licencias 16569 y 16715 era legal.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

### II.3. Intervención del Ministerio del Medio Ambiente hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible<sup>20</sup>

83. 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.

84. Posteriormente, mediante providencia de 29 de agosto de 2002<sup>21</sup>, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca declaró la nulidad de todo lo actuado a partir del auto admisorio, por carecer de competencia funcional.

85. El 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 2004<sup>22</sup>, admitió la demanda, ordenó vincular al Ministerio de Minas y Energía, como parte demandada y, a la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S en C, como tercero interesado, excluyendo a la autoridad ambiental en comento.

86. Sin perjuicio de lo anterior, se mencionan apartes relevantes del pronunciamiento de la autoridad ambiental. En efecto, el apoderado aseveró 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 Bogotá<sup>23</sup>.

87. Sobre el predio denominado “[...] *El Santuario* [...]”, afirmó que se encontraba al interior de la reserva forestal protectora y productora de la cuenca alta del río 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.

88. Puso 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

<sup>20</sup> Expediente Número 1100103260002002004701, folios 35 a 43 C pp.

<sup>21</sup> Folio 279 a 283 C pp.

<sup>22</sup> Folio 287 a 296 C pp.

<sup>23</sup> Indicó que en dichos preceptos establecieron: (i) las zonas compatibles con la actividad minera en la sabana de Bogotá; (ii) que no se permitían nuevas explotaciones mineras por fuera de las zonas compatibles con la actividad minera en la sabana de Bogotá; (iii) que las explotaciones mineras en las zonas compatibles requieren de una licencia ambiental; (iv) un régimen transitorio para las actividades mineras que, con posterioridad al 3 de agosto de 1994, contaran con títulos, contratos de concesión y permisos vigentes y, estuvieran localizados por fuera de las zonas compatibles de la actividad minera en la sabana de Bogotá, bajo la aprobación y la ejecución de un Plan de Manejo y Restauración Ambiental; (v) un régimen transitorio para las actividades mineras que, con anterioridad al 3 de agosto de 1994, no contaban con permisos, concesiones y autorizaciones ambientales y, se encontraban dentro de las zonas compatibles con la actividad minera en la sabana de Bogotá, debiendo obtenerlos ante la autoridad ambiental y para su aprobación y conforme con la ejecución del Plan de Manejo y Restauración Ambiental y; (vi) las actividades mineras que se encontraran por fuera de las zonas compatibles con la actividad minera en la sabana de Bogotá y, que no contaran con permisos ambientales, serian cerradas sin perjuicio de las sanciones a que hubiera lugar.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

protector y el aprovechamiento de frutos secundarios. Mientras que en el área productora se pueden realizar actividades de producción siempre que mantengan el efecto protector.

89. Mencionó que, mediante el oficio No. 01531 de 1992, la CAR informó al Ministerio de Minas y Energía la ubicación de las áreas de explotación en la reserva forestal protectora y productora de la cuenca alta del río Bogotá y, la necesidad de adelantar la sustracción del área de reserva, de acuerdo con el artículo 210 del Decreto Ley 2811 de 1974.

90. Así mismo, que a través del Acuerdo No. 43 de 20 de febrero de 2000, el Concejo Municipal de La Calera adoptó el Plan de Usos del Suelo y clasificó las zonas en las que se localizan las concesiones mineras, como zonas para la rehabilitación de la vegetación forestal nativa, con prácticas de conservación de suelos y aguas, control de erosión, incompatible con usos mineros y de canteras.

91. 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 la expansión minera en esa zona [...]”.

92. Finalmente, subrayó que mediante la Resolución 311 del 27 de febrero de 2001, la CAR impuso una medida preventiva consistente en la suspensión de actividades 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.

#### **II.4. Intervención de los señores Carlos Eduardo Alméciga y Luis Vicente Alméciga Martínez<sup>24</sup>**

93. 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 la Ley 99 de 1993 y la Resolución 222 de 1994, el predio que se ordenó expropiar era incompatible con las labores de explotación minera.

#### **II.5. Intervención de la señora Alba Tulia Peñarete Murcia<sup>25</sup>**

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

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

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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

### III. TRÁMITE DEL PROCESO

95. Mediante providencia de 27 de abril de 2001<sup>26</sup>, se admitió la demanda de nulidad con radicado 11001-03-24-000-2001-00126-01, para lo cual se dispuso notificar al 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.

96. A través de auto de 1° de agosto de 2001<sup>27</sup>, el Despacho sustanciador tuvo por presentada oportunamente la contestación del Ministerio de Minas y Energía.

97. En auto de 30 de noviembre de 2001<sup>28</sup>, el Despacho abrió el proceso a pruebas y decretó las solicitadas por los diferentes sujetos procesales. A través de autos de 11 de marzo de 2002<sup>29</sup>, el Despacho sustanciador ordenó la expedición de copias, certificaciones y puso en conocimiento los oficios presentados por la CAR.

98. Por autos de 5 de julio<sup>30</sup> y 12 de noviembre de 2002<sup>31</sup>, el Despacho ordenó oficiar a la secretaría de la Sección Tercera para que remitiera el expediente 11001-03-26-000-2001-00054-01 (21623) para estudiar la acumulación de procesos.

99. En auto de 8 de agosto de 2003<sup>32</sup>, 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.

100. Mediante providencia de 27 de agosto de 2004<sup>33</sup> 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.

101. En auto de 17 de marzo de 2005<sup>34</sup>, se resolvió el recurso de súplica contra la decisión de 27 de agosto de 2004, en el sentido de confirmar y ordenó la devolución del expediente para que continuara el trámite de rigor.

<sup>26</sup> Folios 89 a 97 C pp.

<sup>27</sup> Folios 586 a 587 C pp.

<sup>28</sup> Folios 589 a 592 C pp.

<sup>29</sup> Folios 671 a 674 C pp.

<sup>30</sup> Folio 875 C pp.

<sup>31</sup> Folio 1005 C pp.

<sup>32</sup> Folios 1097 a 1103 C pp.

<sup>33</sup> Folios 1148 a 1152 C pp.

<sup>34</sup> Folios 1275 a 1282 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

102. Por auto de 25 de abril de 2006<sup>35</sup>, 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.

103. A través de auto de 15 de mayo de 2006<sup>36</sup>, ordenó dar cumplimiento a los numerales 3º, 4º y 5º del auto que admitió la demanda dentro del expediente 11001-03-026-000-2001-0005501, el cual disponía que se fijara en lista la demanda, se notificara al Ministerio de Minas y Energía y al Ministerio Público.

104. Mediante auto de 8 de junio de 2006<sup>37</sup> el 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.

105. Mediante auto del 28 de enero de 2008<sup>38</sup>, se ordenó que se diera cumplimiento a los numerales 3º, 4º y 5º del auto que admitió la demanda dentro del expediente 11001-03-026-000-2001-0005501.

106. Mediante auto de 25 de marzo de 2008<sup>39</sup>, el Despacho sustanciador tuvo como presentadas oportunamente las contestaciones del Ministerio de Minas y Energía y la Constructora Palo Alto y Cia. S. en C.

107. Mediante auto del 19 de diciembre de 2016<sup>40</sup>, 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.

108. El 15 de febrero de 2017<sup>41</sup>, el Despacho sustanciador ordenó requerir al Instituto Geográfico Agustín Codazzi y a diferentes instituciones universitarias para efectos de designar peritos, de acuerdo con lo anterior, aplazó la práctica de la inspección judicial en comento.

109. En auto de 22 de noviembre de 2017<sup>42</sup>, el Despacho reconoció al señor Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez como coadyuvante del señor Robinson Humberto Patiño Cuberos, también negó las pruebas solicitadas por él, puso en conocimiento oficios

<sup>35</sup> Folios 1537 a 1540 C pp.

<sup>36</sup> Folio 1542 C pp.

<sup>37</sup> Folios 1555 a 1559 C pp.

<sup>38</sup> Folio 1581 C pp.

<sup>39</sup> Folios 1843 a 1844 C pp.

<sup>40</sup> Folios 1583 a 1590 C pp.

<sup>41</sup> Folios 1602 a 1603 C pp.

<sup>42</sup> Folios 2010 a 2012 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

110. Por auto de 1° de marzo de 2018<sup>43</sup>, 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.

111. El 23 de octubre de 2018<sup>44</sup>, 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 lindero, fijaría fecha para llevar a cabo la inspección judicial.

112. A través de auto de 22 de enero de 2019<sup>45</sup>, 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 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.

113. Mediante autos de 30 de septiembre de 2019<sup>46</sup>, 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.

114. A través de autos de 13 de noviembre de 2019<sup>47</sup>, 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 2020<sup>48</sup>, en el sentido de no reponer y rechazar el recurso de apelación por improcedente.

<sup>43</sup> Folios 2028 a 2029 C pp.

<sup>44</sup> Folio 2042 C pp.

<sup>45</sup> Folio 2060 C pp.

<sup>46</sup> Folios 2420 y 2421 C pp.

<sup>47</sup> Folios 2598 a 2602 y 2603 a 2604 C pp.

<sup>48</sup> Folios 2647 a 2649 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

115. Mediante auto de 30 de junio de 2020<sup>49</sup>, el Despacho sustanciador adecuó el recurso de apelación presentado en contra del auto de 13 de noviembre de 2019 al recurso ordinario de súplica. El señor Carlos Alberto Mantilla desistió del recurso presentado, 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.

116. A través de auto de 10 de noviembre de 2020<sup>50</sup>, 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 2021<sup>51</sup> se rechazó de plano la solicitud de nulidad procesal por indebida notificación del auto admisorio, declaró el saneamiento del proceso hasta esa instancia e instó al apoderado de la parte demandante a que no presentara peticiones dilatorias.

117. Mediante auto de 12 de febrero de 2021<sup>52</sup>, 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.

118. El 23 de febrero de 2021<sup>53</sup>, el Despacho rechazó de plano la solicitud de nulidad procesal instaurada por el apoderado de la parte demandante, relacionada con la falta de notificación e integración del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, así como de la CAR. Además, declaró saneados los vicios de nulidad relativa que pudiera adolecer el proceso. Finalmente, instó al apoderado de la parte demandante a no presentar peticiones dilatorias.

119. El 26 de abril de 2021<sup>54</sup>, 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 2021<sup>55</sup>, 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.

120. En auto de 8 de octubre de 2021<sup>56</sup>, 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

<sup>49</sup> Folios 2651 a 2654 C pp.

<sup>50</sup> Folios 2669 a 2670 C pp.

<sup>51</sup> Folios 2739 a 2743 C pp.

<sup>52</sup> Folio 2739 C pp.

<sup>53</sup> Folios 2740 a 2743 C pp.

<sup>54</sup> Folio 2745 C pp.

<sup>55</sup> Folios 2746 a 2747 C pp.

<sup>56</sup> Folio 2748 C pp.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

expediente digital en el índice 238, y así diera cumplimiento inmediato a la providencia de 12 de febrero de 2021.

121. A través de auto de 3 de diciembre de 2021<sup>57</sup>, 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, al considerar que no se había resuelto la excepción de cosa juzgada.

122. El 4 de marzo de 2022<sup>58</sup>, el Despacho negó la nulidad procesal, fijo para el 4 de abril de 2022 la inspección judicial y solicitó al IGAC que garantizara la asistencia de los dos profesionales adscritos designados para elaborar el informe pericial.

123. El 28 de marzo de 2022<sup>59</sup>, el Despacho fijó el 30 de marzo de 2022, para realizar diligencia de toma de juramento y posesión de los peritos designados.

124. En auto de 4 abril de 2022<sup>60</sup>, se decretó prueba de oficio, consistente en oficiar al Juzgado 23 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá con miras a que remitiera copia íntegra, en medio magnético de los dictámenes periciales, estudios técnicos o documentos que hayan sido utilizados para determinar la ubicación del predio denominado “*El Santuario*”.

125. Mediante auto de 5 de abril de 2022<sup>61</sup>, se decretó una prueba de oficio, consistente en oficiar al Tribunal Superior de Bogotá – Sala Penal, con miras a que remitiera copia de los dictámenes periciales, estudios técnicos o documentos que hayan sido utilizados para determinar la ubicación del predio denominado “*El Santuario*”.

126. El 24 de junio de 2022<sup>62</sup>, se rechazó de plano la nulidad procesal elevada por la Constructora Palo 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 Bogotá – Sala Penal, no pueden ser incorporadas al 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.

127. Mediante auto de 26 de agosto de 2022<sup>63</sup>, el Despacho sustanciador rechazó el recurso de reposición incoado por la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. 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.

<sup>57</sup> Folio 2750 C pp.

<sup>58</sup> Índice 251 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>59</sup> Índice 260 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>60</sup> Índice 273 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>61</sup> Índice 279 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>62</sup> Índice 316 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>63</sup> Índice 340 del del aplicativo de gestión judicial Samai.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

128. A través de auto de 26 de agosto de 2022<sup>64</sup>, 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 defensa<sup>65</sup>. El agente del Ministerio Público guardó silencio.

129. El 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 inmobiliaria No. 50N 20334163, por lo que se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada.

130. Finalmente, por auto de 6 de marzo de 2023<sup>66</sup>, se rechazó la nueva solicitud de medida cautelar presentada por la parte demandante.

#### IV. CONSIDERACIONES DE LA SALA

##### IV.1. Competencia

131. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 128<sup>67</sup> 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 contienen las reglas de reparto entre las distintas secciones de la Corporación.

##### IV.2. Problema jurídico

132. Corresponde a la Sala analizar la legalidad 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; 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 Julio de 1998; Auto sin número de fecha 27 de mayo de 1993; 81098 de 12 de octubre de 2000; y 80027 de 12 de enero de 2001 expedidas por el Ministerio de Minas y Energía.

<sup>64</sup> Índice 340 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>65</sup> Índice 345, 346 y 347 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>66</sup> Índice 365 del del aplicativo de gestión judicial Samai.

<sup>67</sup> "[...] 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 [...]"



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

133. La Sala deberá determinar si la autoridad minera actuó con falta de competencia para expedir los actos acusados y, por ende, no podía darle una destinación diferente al uso del suelo previsto en el ordenamiento jurídico ambiental, desconociendo los principios relacionados con la zonificación, planeación, intervención y ordenamiento.

134. 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 desconoció los principios y derechos relacionados con la protección de las riquezas naturales, la diversidad e integridad del ambiente, la 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.

135. 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

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

#### **IV.2.1. Actos demandados**

137. En el asunto *sub examine*, los señores Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde, Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez y la Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO solicitaron la nulidad de los siguientes actos administrativos:

- i) Resolución 5-0001 de 4 de enero de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía<sup>68</sup>.
- ii) Resolución 5-0006 de 7 de enero de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> 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 concepto de 22 de diciembre de 1992, obrante a folio 67 del expediente, con una extensión superficial de 27 HECTÁREAS Y 2.430 METROS CUADRADOS. Observación: 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 señalada en el artículo 250 del Código de Minas [...]”.

<sup>69</sup> Folios 6 a 9 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO: Otorgar al señor Ponguta Orduz Jorge Enrique la licencia número 16715, para la explotación técnica de un yacimiento de MATERIALES DE CONSTRUCCION localizado 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 concepto de 30 de diciembre de 1992, obrante a folio 12 del expediente, con una extensión superficial de 168



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

- iii) 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% derechos de explotación minera de materiales de construcción;
- iv) Resolución 5-1979 de 2 de abril de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía<sup>70</sup>.
- v) Resolución 700526 de 9 de mayo de 1996, expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>71</sup>.
- vi) Resolución 100570 de 10 de mayo de 1994, expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>72</sup>.
- vii) Auto de fecha 27 de mayo de 1993, expedida por la Dirección General de Asuntos Legales del Ministerio de Minas y Energía<sup>73</sup>.
- viii) Resolución 700521 de 9 de mayo de 1996, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>74</sup>.
- ix) Resolución 700771 de 8 de julio de 1996, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>75</sup>.
- x) Resolución 701329 de 31 de octubre de 1996, expedida por la División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>76</sup>.

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

<sup>70</sup> 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 [...]”.

<sup>71</sup> 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. - Conceder autorización a la señora Angélica Mesa Jiménez para ceder los derechos que tiene en el contrato número 15148 a favor del señor Eduardo Rativa [...]”.

<sup>72</sup> Folios 23 a 24 C pp. “[...] ARTÍCULO PRIMERO. - Aprobar el Subcontrato de arrendamiento celebrado entre los señores Ingrid Moller Bustos, Angélica Mesa Jiménez, Armando Giedelman Vásquez, titulares del Contrato No. 15148 y la señora Nubia Puentes Fajardo, de una parte, de la zona de dicho contrato, con un área superficial de 25.000 metros cuadrados [...]”.

<sup>73</sup> 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 [...]”.

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

<sup>75</sup> 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. [...]”.

<sup>76</sup> 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 [...]”.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

- xi) Resolución 700903 de 6 de julio de 1998, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>77</sup>.
- xii) Resolución 701352 de 26 de octubre de 1998, expedida por la Dirección General de Minas del Ministerio de Minas y Energía<sup>78</sup>.
- 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.

#### **IV.2.2. De las excepciones propuestas por el apoderado de la Constructora Palo Alto y Cia S. En C.**

##### **IV.2.2.1. De la excepción de improcedencia de la acción frente a los actos administrativos propiamente mineros**

138. 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 Mantilla Gutiérrez en la demanda 11001-03-026-000-2001 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 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 Julio de 1998; Auto sin número de fecha 27 de mayo de 1993, expedidos por el Ministro de Minas y Energía.

139. 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 propiamente un pronunciamiento de esa naturaleza.

140. 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 Asociación Ecológica Colombiana, coinciden en cuestionar la legalidad de las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001;

<sup>77</sup> 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. [...]”.

<sup>78</sup> 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. [...]”.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

actos en los que el Ministerio de Minas y Energía declaró por motivos de utilidad pública e interés social la expropiación del predio rural denominado El Santuario.

141. El demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez solicitó adicionalmente la nulidad 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 Resolución 5-1154 de 10 de marzo de 1993; vii) la Resolución 5-1979 de 2 de abril de 1993; viii) la Resolución 700526 de 9 de mayo de 1996; ix) la Resolución 701329 de 31 de octubre de 1996; x) la Resolución 700903 de 6 de julio de 1998; xi) la Resolución 100570 de 10 de mayo de 1994 y; xii) el auto de 27 de mayo de 1993.

142. La 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 [...]*”.

143. Por 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*”.

144. El artículo 44<sup>79</sup> *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.

145. 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:

**[...] Artículo 250. Declaración y Estudio Ambientales. Con base en el informe final de exploración y el programa de trabajo e inversiones, 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 [...]** (Negritas fuera de texto).

<sup>79</sup> Artículo 44. Otorgamiento del Derecho a Explotar. Al vencimiento de la licencia de exploración, si el titular ha dado 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

146. 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 trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del 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 [...]**<sup>80</sup> (Negritas fuera de texto).

147. Ahora bien, la Sala considera oportuno recordar que la acción de nulidad, según lo dispuesto en el artículo 73 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993<sup>81</sup>, “[...] *procede contra los actos administrativos mediante los cuales se expide, modifica o cancela un permiso, autorización, concesión o Licencia Ambiental de una actividad que afecte o pueda afectar el medio ambiente* [...]”.

148. 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.

149. En la sentencia de 11 de mayo de 2000<sup>82</sup>, la Sección precisó que “[...] *la acción tendiente a 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* [...]”.

150. Posteriormente, en la sentencia de 22 de julio de 2010<sup>83</sup>, la Sección explicó que: “[...] *cuando la situación de carácter individual a que se refiere el acto, comporte un especial interés, un interés para la comunidad de tal naturaleza e importancia, que vaya 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*

<sup>80</sup> 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.

<sup>81</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones”, Diario Oficial No. 41.146, de 22 de diciembre de 1993.

<sup>82</sup> 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

<sup>83</sup> 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-26-000-2001-00055-01)

**Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO**

**Demandado: Ministerio de Minas y Energía**

*económico de gran número de colombianos [...] »<sup>84</sup>, la acción de nulidad especial sería el medio adecuado.*

151. Siguiendo esta línea, en las sentencias de 5 de agosto de 2015<sup>85</sup>, 26 de noviembre de 2015<sup>86</sup>, de 3 de mayo de 2019<sup>87</sup>, 20 de junio de 2019<sup>88</sup> y en el auto de 23 de abril de 2020<sup>89</sup>, la Sala admitió la procedencia de la acción de nulidad especial ambiental al considerar exclusivamente la disposición legal especial<sup>90</sup>.

152. 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.

153. 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.

154. 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.

155. Lo anterior en tanto que dos de ellos se relacionan con licencias de exploración técnica de yacimientos y depósitos de materiales para la construcción, los otros ocho se refieren a la cesión y perfeccionamiento de derechos de explotación de unas áreas de terreno; otro a la aprobación del subcontrato de arrendamiento de una zona destinada a la actividad minera y; finalmente, el último a un requerimiento para que se allegue una garantía respecto de un contrato de concesión minera.

<sup>84</sup> Sentencias de 2 de agosto de 1990, Exp. 1482, Consejero Ponente Dr. Pablo Cáceres Corrales Y de octubre 29 de 1996, Sala Plena, Exp. S-404, Consejero Ponente Dr. Daniel Suarez Hernández, reiterada, entre otras sentencias de esta Corporación en la de 20 de febrero de 1997 de la Sección Primera -consejero ponente: Ernesto Rafael Ariza Muñoz.

<sup>85</sup> 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: Resguardo Domo Planas

<sup>86</sup> 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

<sup>87</sup> 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: Hugo Montes Paballón, Benigno Vásquez Rodríguez

<sup>88</sup> 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

<sup>89</sup> 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.

<sup>90</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

156. En 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.

#### IV.2.2.2. De la excepción de inepta demanda

157. El 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 la copia de los actos demandados, con sus constancias de publicación y notificación y; (ii) tampoco desarrolló el concepto de violación.

158. Para 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.

159. Agotadas esas etapas no es procedente revivir la discusión sobre los requisitos formales de la demanda, que deben entenderse superados, siempre que ellos, 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 anexos que se deben acompañar con la demanda (artículo 139).

160. En el *sub lite* y en cuanto al argumento relativo a que no se anexaron copia de los actos demandados con sus respectivas constancias de publicación y notificación, la Sala advierte que de la revisión del plenario se encuentra que los documentos y constancias que echa de menos el apoderado de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C. sí reposan en el proceso.

161. En efecto, a folios 2 a 59 del cuaderno acumulado con radicación 11001-03-026-000-2001-0005501, la Sala evidencia que se encuentra copia auténtica de todas y cada una de las resoluciones acusadas, además se evidencia el sello de notificación y publicación de los mismos, así como sendas certificaciones sobre la publicidad de ellas, razón por la cual el argumento no está llamado a prosperar.

162. Ahora bien y en lo atinente al contenido de la demanda, la Sala recuerda que el mismo se encuentra regulado en los artículos 137 y 138 del CCA, los cuales 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 [...]”.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

163. 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 pronunciamiento de fondo por parte de la Corporación.

164. 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 nulidad pretende y señaló con claridad y certeza el concepto de violación que pretende hacer valer.

165. 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 Julio de 1998; y Auto sin número de fecha 27 de mayo de 1993, expedidas 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.

166. 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 falta de competencia, desconocimiento de las normas en que debieron fundarse y falsa motivación de los actos expropiatorios expedidos por parte del Ministerio de Minas y Energía.

167. Para ello reseñaron múltiples disposiciones normativas, señalando que el ambiente es patrimonio común, cuya conservación y mejoramiento son actividades de utilidad pública. Aseveraron que desde 1976 se habían declarado y delimitado las áreas incompatibles con las actividades de explotación minera y áreas de reserva forestal protectora y productora.

168. Precisarón 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

169. En este contexto, para la Sala las demandas están formuladas en forma completa y se dirigen a desvirtuar la presunción de legalidad que amparan los actos administrativos demandados.

170. 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.

171. Así pues, no le asiste razón al representante judicial de la sociedad Constructora Palo 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 de violación se encuentra completo, razones por las cuales se declarará como no probada la excepción de ineptitud sustancial de la demanda formulada, tal y como se dispondrá en la parte resolutive de este proveído.

#### **IV.2.2.3. De la excepción de cosa juzgada**

172. La Sala se referirá a la excepción de cosa juzgada propuesta por el apoderado de la Constructora Palo Alto y Cia S. En C. a través de la cual argumentó que la Jurisdicción 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.

173. Al respecto, puso de presente que el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Primera, Subsección "B", dentro del proceso número 25000 23 24000 2001-00809-01, negó la nulidad de las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 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 Luis Vicente Almécigas Martínez.

174. Asimismo, 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 del equilibrio ecológico, así como el manejo y aprovechamiento de los 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 con la Resolución 421 de 17 de marzo de 1997, de la CAR.

175. Afirmó que los cargos de nulidad dentro del proceso de la referencia ya han sido objeto de pronunciamiento, por lo que la sentencia que niega la nulidad pedida



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 cuanto lo decidido previamente adquiere las características de vinculante y obligatorio y, por tanto, inmutable, existiendo identidad de objeto, así como identidad de causa en el caso concreto.

176. 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 rural denominado "área minera No. 1 – Santuario" ubicado en la vereda Aurora Alta Jurisdicción del Municipio de La Calera, con la matrícula inmobiliaria No. 50N 20334163.

177. Para resolver, la Sala recuerda que la cosa juzgada es la cualidad atribuida por el ordenamiento jurídico a las sentencias ejecutoriadas en virtud de la cual 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 obligatorio cumplimiento, y (iii) lo decidido no puede ser discutido nuevamente en sede jurisdiccional.

178. La cosa juzgada como institución jurídica procesal permite dotar de estabilidad jurídica y certeza a las relaciones jurídicas de los particulares, evitando el desgaste del aparato jurisdiccional al impedir que este sea utilizado de manera indefinida por las partes y los conflictos permanezcan indefinidos en el tiempo<sup>91</sup>. En palabras de la Corte Constitucional<sup>92</sup>:

*"[...] 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 relación con la cual la Corte ha reconocido que hace parte de las garantías del debido proceso, consagradas en el artículo 29 de la Constitución, y está implícita en el concepto de administrar justicia [...]"<sup>93</sup>.*

179. El artículo 303 del CGP<sup>94</sup> establece que **"[...] la sentencia ejecutoriada proferida en proceso contencioso tiene fuerza de cosa juzgada, siempre que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, y se funde en la misma causa que el anterior,**

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

<sup>92</sup> 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.

<sup>94</sup> Antes artículo 332 del CPC.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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

180. A su vez, el CCA, en su artículo 175, trae la siguiente regla en materia de cosa juzgada de las sentencias declarativas o denegatorias de la nulidad de los actos 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 declaración a su favor.*

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

181. De lo anterior se observa un tratamiento diferenciado entre las sentencias denegatorias de la nulidad de aquellas declarativas de nulidad. Así, la sentencia que declara la nulidad produce efectos *erga omnes* absolutos, por lo que no es posible analizar 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 diferentes<sup>95</sup>.

182. A nivel jurisprudencial<sup>96</sup> y doctrinal<sup>97</sup>, la institución de la cosa juzgada se ha construido sobre la base del cumplimiento de los siguientes requisitos:

<sup>95</sup> 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.

<sup>96</sup> 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 la cosa juzgada, cuya decisión es ineludible para el juez que conozca del nuevo proceso -art. 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, la razón o motivo por el que se pide -causa petendi. De allí que habrá identidad de causa si los supuestos de hecho que llevaron a la adopción de una providencia ejecutoriada y los que se exponen en una nueva demanda son en esencia los mismos. La identidad de partes se presenta si los sujetos, que comparecieron a nombre propio o representados en un proceso decidido con una providencia ejecutoriada, vuelven a un nuevo proceso bien sea en calidad de demandantes o de demandados [...]”. Puede consultarse, igualmente, el radicado 1998-90201, sentencia de 11 de octubre de 2006. Magistrado ponente: doctor Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta.

<sup>97</sup> Hernán Fabio López Blanco, Código General del Proceso, 2013, Tomo 1.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

- (i) Que se adelante un nuevo proceso con posterioridad a la ejecutoria de la sentencia dictada.
- (ii) Que ese nuevo proceso sea entre unas mismas partes, o, como lo anota el artículo 332 del CPC, que exista «*identidad jurídica de partes*». Debe acotarse que, tratándose de procesos de simple nulidad no es necesario la concurrencia de este requisito por tratarse de una acción pública que puede ser ejercitada por cualquier persona en procura de la defensa del ordenamiento jurídico en abstracto<sup>98</sup>.
- (iii) Que el nuevo proceso verse sobre el mismo objeto, el cual se encuentra definido «*[...] tanto por las declaraciones que, en concreto, se solicitan de la administración de justicia (petitum), como por el pronunciamiento específico del órgano judicial en la parte resolutive de la respectiva sentencia con respecto al petitum*<sup>99</sup>». En este sentido, habrá identidad de objeto si lo decidido en la sentencia ejecutoriada coincide con el *petitum* de la nueva demanda<sup>100</sup>.
- (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 pedir, las mismas fuentes señalan que ésta hace referencia 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 constituido por una serie de hechos concretos y, de otro lado, un componente jurídico, constituido por el específico proceso argumentativo que sustenta la anotada adecuación. En suma, es posible afirmar que la causa petendi es aquel grupo de hechos jurídicamente calificados de los cuales se busca extraer una concreta consecuencia jurídica*<sup>101</sup>». La causa petendi, en procesos de simple nulidad, aparece integrado por el concepto de violación<sup>102</sup>.

183. 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 el fin de determinar las partes, el objeto y la causa petendi, y a partir de su cotejo con las de este proceso con radicado **11001-03-24-000-2001-00126-01**

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

<sup>99</sup> Sentencia T – 162 de 1998.

<sup>100</sup> 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.

<sup>101</sup> *Ibidem*.

<sup>102</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

(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.

ACCIÓN	NULIDAD Y RESTABLECIMIENTO DEL DERECHO (artículo 85 del CCA)	NULIDAD ESPECIAL AMBIENTAL (artículo 73 de la Ley 99 de 1993)
<b>RADICADO</b>	25000 23 24000 2001-00809-01	11001-03-24-000-2001-00126-01 (acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01, 11001-03-026-000-2001-0005501)
<b>DEMANDANTES</b>	Alba Tulia Peñarete Murcia y Luis Vicente Alméciga Martínez	Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez, Juan José Gabriel Luna Conde, Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez y Asociación Ecológica Colombiana – ASOECO
<b>DEMANDADO</b>	Ministerio de Minas y Energía	Ministerio de Minas y Energía
	<p>La parte demandante señaló como disposiciones violadas:</p> <p>1, 2, 4, 7, 8, 13, 29, 49, 58, 79, 80, 82 incisos 1 y 2, 93 inciso 2, 95 inciso 2 numeral 8, 101, 113, 114, 115 inciso 2, 150, 208 inciso 1, 209, 332, 333, 334, 360 inciso 1 y 366 de la Constitución; 18 del Código Civil; 1, 2, 3 y 4 Ley 57 de 1.887; 1 numerales 1, 3, 6, 8, 11 y 14; 2, 3, 5 numerales 1, 2, 4, 10, 12, 14, 15 y 16; 6, 7, 49 a 61, 69, 70, 71, 74, 83, 84, 85, 103 y 118 de la Ley 99 de 1.993; 57 de la Ley 4ª de 1.913; 1 a 4 de la Ley 153 de 1.887; 1, 2, 3, 4, 16 y 17 de la Ley 23 de 1.973; 1 del Decreto 1050 de 1.968; 1 a 9, 12, 15 a 31, 34, 35, 36 y 40 del Decreto 1753 de 1.994; 7, 9, 10, 11, 16, 76, 166, 183, 184, 185, 247, 302 y 303 del Código de Minas; 1, 2, 4, 7, 8, 30,</p>	<p>La parte demandante señaló como disposiciones violadas:</p> <p>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 (inciso 2°), 123 (inciso 2°) 150, 208 (inciso 1°) 209, 313 (ordinares 7 y 9) 332, 333, 334, 360 (inciso 1°), 360 y 366; (ii) la Ley 153 de 1887, artículos 1°, 2°, y 3° (iii) el Código Civil, artículo 18; (iv) la Ley 99 de 1993, artículos 2°, 3°, 5°, 6°, 49 al 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 (literales b, c, e y h) 44, 47, 48, 50, 51, 52, 53, 67, 178, 179 (literal c) y 180, 181, 182, 183,</p>



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

<p><b>NORMAS VIOLADAS</b></p>	<p>39, 42, 43, 44 literales b), c), e) y h); 48, 50, 51, 52, 53, 67, 178, 1180, 181, 182, 183, 184, 185, 189, 190, 191, 202 a 210, 302, 303, 304, 312 y 314 del Código de Recursos Naturales; 2 y 30 del CCA y la Resolución 222 de 3 de agosto de 1994.</p>	<p>184, 185, 189, 190, 191, 202 a 210, 302 a 304, 312 y 314; (vi) el Código de Minas, Decreto 2655 de 1988, artículos 7º, 9º, 10º, 11, 13, 15, 16, 22, 24, 26, 45, 76, 166, 183, 184, 185, 247, 302 y 303; (vii) la Ley 2º de 1959, parágrafo 2º del artículo 5º; (viii) la Ley 79 de 1986; (ix) la Ley 165 de 1994, artículo 2º; (x) la Ley 356 de 1997; (xi) la Ley 23 de 1973, artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 16 y 17; (xii) la Ley 388 de 1997, artículos 2º, 3º, y 7º; (xiii) la Ley 491 de 1999, artículo 21; (xiv) el Decreto Ley 1042 de 1978, artículo 2º; (xv) el Decreto 2278 de 1953, artículo 4º; (xvi) el Decreto 1300 de 1941, artículo 1º; (xvii) el Decreto 1383 de 1940, artículos 1º, 2º y 3º; (xviii) el Decreto 1050 de 1968, artículo 1º; (xix) el Decreto 2857 de 1981, artículos 40 a 43; (xx) el Decreto 01 de 1984, artículo 2º; (xxi) el Decreto 1753 de 1994; (xxii) el Decreto 501 de 1995, artículo 1º; (xxiii) las Resoluciones No. 00222 y 00249 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; (xxiv) el Decreto 1124 de 1999, artículos 5º y 6º; (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) el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976; (xxvii) la Resolución ejecutiva 076 de 31 de marzo de 1977 y; (xxviii) el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 1999 del municipio de la Calera.</p>
-------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

<b>OBJETO – CAUSA DEL PROCESO</b>	Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:  <b>Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001</b> , expedidas por el Ministerio de Minas y Energía.	Que se declare la nulidad de los siguientes actos administrativos:  <b>Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001</b> , expedidas por el Ministerio de Minas y Energía.
-----------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

184. Teniendo 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 Cundinamarca dentro del expediente con radicado 25000 23 24000 2001-00809-01 se encuentra ejecutoriada al no haber sido apelada, también lo es que la misma se adoptó dentro 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 procesal de la acción especial de nulidad ambiental consagrada en el artículo 73 de la Ley 99 de 1993, por lo que ambos tienen un causa y finalidad distinta.

185. Aunado 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 [...]”.

186. En 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 jurídica, mientras que la acción de nulidad especial ambiental puede ser incoada por cualquier personas natural o jurídica para la protección en abstracto del ordenamiento jurídico de dicha naturaleza.

187. En 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 acción popular 25000232500020010039801, la Sala pone de presente que el objeto y la causa de las acciones incoadas son diferentes, toda vez que en la acción popular se busca la protección de derechos e intereses colectivos que se ejerce para evitar un daño contingente, hacer cesar el peligro, la amenaza y vulneración o agravio sobre los derechos e intereses colectivos, mientras que la acción de nulidad especial consagrada el mencionado artículo 73 de la Ley 99, tiene por finalidad la protección en abstracto del ordenamiento normativo ambiental.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

188. 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 la acción popular que puede ejercerse el control de legalidad de los mismos. Lo anterior sin perjuicio de que, frente a la constatación de una amenaza o vulneración de un derecho colectivo, se adopten por el juez constitucional las medidas requeridas para su protección [...]*”, corroborando la consideración de que tampoco se configura el fenómeno de la cosa juzgada respecto de dicho proceso.

189. Finalmente, y en lo relacionado con la decisión del Juzgado 22 Civil del Circuito de Bogotá, dentro del proceso con radicado 110013103222 2004 00450 01, 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 la matrícula inmobiliaria No. 50N 20334163, la Sala considera que tampoco se configura el fenómeno jurídico de la cosa juzgada al tener ambos procesos finalidades diferentes.

190. 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 determinación de los motivos de utilidad pública e 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.

191. 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 al tratarse de una decisión de la justicia ordinaria.

192. 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.

#### **IV.2.2.4. De las excepciones de habersele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente al que corresponde y de caducidad**

193. El apoderado judicial de la sociedad Constructora Palo Alto y Cia. S. En C. formuló la excepción previa prevista en el numeral 7º del artículo 100 del Código General del Proceso, denominada “*habersele 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

194. Para 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, sin perjuicio de los instrumentos procesales de impugnación dispuestos en el ordenamiento jurídico como es la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

195. No debe olvidarse que esta tipología de acto administrativo posee una naturaleza mixta, en virtud de la cual genera efectos particulares porque autoriza a determinado sujeto a desarrollar una actividad antrópica que impacta los recursos naturales; pero también produce efectos generales por las repercusiones de orden público, social, ambiental y ecológico propias de la actividad económica permitida, razón por la cual la excepción propuesta no está llamada a prosperar.

196. Igual 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.

### **IV.3. Análisis del caso concreto**

197. De conformidad con el planteamiento del problema jurídico, la Sala estudiará los cargos de nulidad de: (i) falta de competencia y (ii) de manera conjunta, al estar relacionados, los atinentes al desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados y falsa motivación.

#### **IV.3.1. Falta de competencia**

198. 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, desconociendo los principios relacionados con la zonificación, planeación, intervención y ordenamiento.

199. En 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 los demás permisos ambientales exigibles, en los términos del artículo 246 del Estatuto Minero aplicable a la actividad extractiva cuestionada y que, por ello, tenía la facultad de declarar la utilidad pública e interés social de las áreas expropiadas, además de expedir los demás actos acusados.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

200. 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 las conferidas por los artículos 7º, 183 y siguientes del Decreto 2655 de 1988 - 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.

201. 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.

202. 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 confiere a su titular, entre otros, el derecho a limitar el ejercicio de la propiedad superficial de terceros con las servidumbres y usos necesarios para el ejercicio de aquellas actividades.

203. 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.

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

205. Ahora, el artículo 44<sup>103</sup> 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.

206. Y, 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:

---

<sup>103</sup> Artículo 44. Otorgamiento del Derecho a Explotar. Al vencimiento de la licencia de exploración, si el titular ha dado 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*“[...] Artículo 250. Declaración y Estudio Ambientales. Con base en el informe final de exploración y el programa de trabajo e inversiones, 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 [...]”* (Negritas fuera de texto).

207. 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 trabajos y obras de minería, los recursos naturales renovables y del 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 [...]”*<sup>104</sup> (Negritas fuera de texto).

208. 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. Dicha autoridad administra y conserva los recursos mineros y, para ello, expide *“[...] los actos que otorguen títulos mineros y los que exijan la vigilancia y supervisión de las obligaciones de orden técnico, económico y operativo emanados de dichos títulos [...]”*.

209. Por lo anterior, la autoridad demandada era la entidad competente para declarar la 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 la cual el cargo no tiene vocación de prosperidad.

210. Cabe resaltar que otra cosa es determinar sí, con dicha declaratoria, el Ministerio de Minas y Energía permitió un uso del suelo que desconocía lo previsto en el ordenamiento normativo ambiental, lo cual será objeto de análisis en el siguiente cargo de nulidad.

#### **IV.3.2. Desconocimiento de las normas en que debieron fundarse los actos acusados y falsa motivación**

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

<sup>104</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

212. 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 Resolución 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 las zonas delimitadas en ellas; y 1° y 2° de la Resolución 076 de 31 de marzo de 1977 a través de la cual declararon, hace más de 23 años, áreas incompatibles con las actividades de explotación minera de materiales de construcción.

213. 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 la cabecera del afluente del río Teusacá; en el nacimiento de 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*" en los cuales, no se podía realizar actividades mineras, entre otros.

214. 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.

215. 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 [...]*".

216. 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.

217. Es por lo anterior, que fundan su concepto de violación en el entendido que las Resoluciones 81098 de 12 de octubre de 2000 y 80027 de 12 de enero de 2001 inaplicaron la normatividad en materia ambiental y desconocieron que las áreas expropiadas hacen parte de la Reserva Forestal Protectora – Productora.

218. 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 septiembre de 1976; (iii) determinará si el predio rural El Santuario objeto de expropiación y el relativo al contrato de concesión 15.148 se encuentran dentro de la zona declarada como de interés ecológico de la Nación en la cual no era posible realizar actividad minera y; (iv) desatará los argumentos de nulidad propuestos.

#### **IV.3.2.1. Conservación y protección de las zonas de interés ecológico nacional denominadas Reserva Forestal Protectora de los cerros Orientales de Bogotá y Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá: actividad minera en el municipio de La Calera**

219. 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 biomas<sup>105</sup>.

220. 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 Ambiente<sup>106</sup> clasificó las “Áreas Forestales” como: protectoras, productoras y protectoras-productoras. Respecto del significado de cada categoría, los artículos 203, 204 y 205 del Decreto Ley 2811 de 1974 señalan lo siguiente:

**[...] ARTÍCULO 203.-** *Es área forestal productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para obtener productos forestales para comercialización o consumo.*

*El área es de producción directa cuando la obtención de productos implique la desaparición temporal del bosque y su posterior recuperación.*

*Es área de producción indirecta aquella en que se obtiene frutos o productos secundarios, sin implicar la desaparición del bosque.*

**ARTÍCULO 204.-** *Se entiende por área forestal protectora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales, para proteger estos mismos recursos u otros naturales renovables.*

*En el área forestal protectora debe prevalecer el efecto protector y solo se permitirá la obtención de frutos secundarios del bosque.*

<sup>105</sup> El deber de conservación *in situ* a cargo del Estado está plasmado en el artículo 8 del Convenio de Diversidad Biológica (CDB), del cual es parte Colombia, ratificado mediante la Ley 165 de 1994, cuya vigencia entró en vigor para el país el 26 de febrero de 1995.

<sup>106</sup> Decreto Ley 2811 de 1974



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**ARTÍCULO 205.-** *Se entiende por área forestal protectora-productora la zona que debe ser conservada permanentemente con bosques naturales o artificiales para proteger los recursos naturales renovables, y que, además, puede ser objeto de actividades de producción sujeta necesariamente al mantenimiento del efecto protector [...]* (Negrillas fuera de texto).

221. 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 productoras, 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 establezcan y, 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 [...]* (Negrillas fuera de texto).



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

222. Ahora, descendiendo a la regulación del Área de Reserva Forestal Protectora denominada Bosque Oriental de Bogotá, ubicada en jurisdicción del Distrito Especial de Bogotá y al Área de Reserva Forestal Protectora - Productora de la cuenca alta del río Bogotá, la Sala recuerda que el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y 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.

223. 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 indicados<sup>107</sup>.

224. Por su parte, el artículo 2º declaró como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la cuenca alta del río Bogotá, aguas arriba de la cota superior del Salto del Tequendama, con excepción de las tierras que están por debajo de la cota 2.650 o que tengan una pendiente inferior al 100%, así como el perímetro urbano y sanitario de la ciudad de Bogotá y los sectores definidos en el artículo 1º de dicho Acuerdo.

<sup>107</sup> “[...] 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 del Rejo, Alto de la Cruz, hasta el Alto de Sarnoso. Desde este punto, en dirección Occidente, en línea recta hasta el nacimiento de la Quebrada Turín, y por ésta aguas abajo hasta la confluencia de la Quebrada Carrizal, siguiendo ésta aguas arriba hasta su nacimiento, de donde se sigue en línea recta, en dirección noreste, hacia el Alto de Piedra Ballena; siguiendo la divisoria hacia el Norte, hasta el punto geodésico ‘Piedras’, y de allí por la misma divisoria hasta el nacimiento de la Quebrada El Chicó, luego a la cumbre del Cerro La Moya, y en línea recta hasta el sitio Los Patios (intersección con la carretera Bogotá - La Calera); luego sigue por la misma divisoria de aguas, en dirección Norte; hasta la Estación La Cuchilla, del cable aéreo de Cemento Samper, de allí se sigue al Norte hasta el Alto de Serrezuela, continuando a los Cerros de Cañada, Moreno, los Cerros de La Cumbre, y siguiendo hacia el Norte por la divisoria hasta el Alto de Pan de Azúcar en el punto geodésico ‘Pan’. Por el Norte: Partiendo del punto geodésico ‘Pan’, tomando en dirección noreste, hacia la cima de la Lomita de Torca, hasta interceptar la Carretera Central del Norte (Alto de Torca). || Por el Occidente: Partiendo del punto Alto de Torca, en la Carretera Central del Norte, se continúa por esta vía hacia el Sur, hasta la calle 193, se sigue por la prolongación de esta calle en dirección Este hasta encontrar el perímetro sanitario en la cota 2.700 metros se continúa por esta cota en dirección general Sur hasta el límite Norte del Barrio El Paraíso (corresponde a los planos 223/4-1 y 223/4-2, regularizado por el Departamento Administrativo de Planeación Distrital), bordeando este Barrio por el Oriente; se continúa por la misma curva de nivel (2.700 metros) hasta encontrar el Paseo Bolívar (Carretera de Circunvalación ); se sigue por dicho Paseo en dirección Este hasta encontrar la calle 9 Sur; por esta vía se continúa hasta la curva de nivel 2.750 metros; se sigue por esta cota, en dirección Sur, hasta la calle 15 Sur, por esta vía hacia el sureste, hasta encontrar la curva de nivel 2.850; se sigue por esta cota hasta encontrar la Quebrada Ramajal; por esta Quebrada, aguas arriba, hasta encontrar la curva de nivel 2.920 metros en el Barrio Los Alpes, se continúa por esta curva hasta encontrar el lindero Norte de la propiedad de la Empresa de Acueducto y Alcantarillado en dicho Barrio; por este lindero hasta donde la curva 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 sigue por esta divisoria de aguas, en dirección Oeste, hasta su intersección con la Carretera de Oriente, punto de partida [...]”.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

225. 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.

226. 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 las 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 [...]”.

227. 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 y autorización del Gobierno Nacional mediante 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 [...]* (Negrillas fuera de texto).

228. 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 Oficial 34777.

229. Un vez constituidas y aprobadas dichas áreas, la Junta Directiva de la entonces Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR) expidió el Acuerdo 33 de 1979, a través del cual adoptó el “[...] Estatuto de Zonificación, correspondiente al territorio de jurisdicción de la CAR, conforme a los estudios del mejor uso de las tierras dentro del marco del Plan 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 agrícola, **Restringir y limitar usos agropecuarios, urbanos o industriales o cualquiera otro que pueda apartar de la función reguladora de preservación y conservación de las aguas y del ecosistema natural a los***



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**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 dentro de los actuales perímetros 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 la cuenca hidrográfica de los Ríos Ubaté y Suárez localizados en el territorio de los Departamentos de Cundinamarca y Boyacá [...]** (Negritas fuera de texto).

230. 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 Codazzi’ como clases de manejo VI e – s y VII c, que se caracterizan por su relieve ondulado y escarpado, predominantemente pedregoso y superficial, de media o baja calidad agrícola, clima con altas precipitaciones, bajas temperaturas e intensa radiación solar, con vegetación con poca altura y baja densidad [...]”.

231. 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 jurisdicción de Bogotá Distrito Especial y de los municipios de Sibaté, Soacha, La Calera, Chía y Sopó [...]” (Negritas fuera de texto).

232. No debe pasarse por alto que los usos permitidos en la Zona Rural Protectora, según el Acuerdo, son “[...] **la repoblación forestal con fines de protección sin explotación 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 cultivos limpios de subsistencia; vivienda para el propietario y celador [...]” (artículo 11°).

233. 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 protectora; la caza, el uso de trampas, cebos y toda acción que atente contra la vida silvestre; **la industria extractiva, minería a cielo abierto, la construcción de caminos y cualquier obra que altere los suelos y destruya el equilibrio ambiental;** parcelaciones cuyo fin principal sea la explotación agropecuaria o forestal; establecimientos comerciales, industriales, agroindustriales, institucionales y recreativos” (Negritas fuera de texto).



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

234. Igualmente, el Acuerdo 33 estableció como Zona Rural Protectora Productora, ZR-PP, el área de suelos planos y praderas, “[...] reconocidos por el Instituto 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 [...]”.

235. Y, 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 Especial y de los municipios de **La Calera**, Chía, Sopó y Guasca [...]” (Negrillas fuera de texto).

236. En cuanto a los usos permitidos y restringidos, el artículo 16 autorizó la “[...] actividad agrícola intensiva y extensiva, ganadería extensiva; forestal y usos afines a las explotaciones tales como vivienda del propietario y del celador y de los trabajadores, silos, depósitos, establos y pesebreras”; **y restringió** las “explotaciones avícolas, cunícolas, apícolas, piscícolas, porcinas, cultivo de flores; **industria minera a cielo abierto, extractiva, agroindustrial y manufacturera; establecimientos con fines administrativos, institucionales, de seguridad social, 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, terminales de transporte; las instituciones afines y complementarias para estos establecimientos; parcelaciones cuyo fin principal sea el residencial – explotación agropecuaria [...]” (Negrillas fuera de texto).**

237. Además, el Acuerdo 33 señaló que toda persona natural o jurídica, pública o privada que esté utilizando estos terrenos o quiera hacerlo deberá pedir el permiso correspondiente (artículo 29), advirtiendo que “[...] **en ningún caso la Corporación otorgará permisos de localización cuando el uso propuesto no cumpla con las normas contempladas en el presente Acuerdo, en el Código Nacional de los Recursos Naturales y protección del Medio Ambiente y demás normas pertinentes**” (artículo 30) (Negrillas fuera de texto).

238. Como puede observarse el Acuerdo 30 de 1976, la Resolución Ejecutiva 76 de 1977 y el Acuerdo 33 de 1979 con las delimitaciones zonales, establecieron los linderos y la zonificación general de esta área protegida, en cuyo marco quedó claro **que la minería era una actividad restringida**, especialmente en el municipio de La Calera.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

239. También debe mencionarse que, 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, 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 [...]*” (Negritas fuera de texto).

240. En línea con esta estrategia de conservación natural, el Congreso de la República declaró en la Ley 99 de 1993 a la Sabana de Bogotá “*área de interés ecológico 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 suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de que trata este artículo y las que a nivel nacional expida el Ministerio del Medio Ambiente [...]*<sup>108</sup> (Negritas fuera de texto).

241. 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 mineras relacionadas con los materiales de construcción, en especial canteras, areneras, gravilleras, chircales, receberas y demás*

<sup>108</sup> El tercer inciso de este artículo fue demandado ante la Corte Constitucional por Andrés Vanegas Moller, por considerar que desconocía las competencias de las entidades municipales para regular el uso de los suelos. 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”.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*actividades mineras extractivas de dichos materiales [...]*<sup>109</sup> (Negrillas fuera de texto).

242. De manera particular el artículo 2º *ibidem* señaló que la Sabana de Bogotá está integrada por los páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, 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, Sopo, Subachoque, Suesca, Tabio, Tausa, Tenjo, Tocancipá, Villapinzón y Zipaquirá.

243. 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 [...]”.

244. 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 209-I-D y 209-III-B del Instituto Geográfico Agustín Codazzi -IGAC- y 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 delimitada dentro de las siguientes coordenadas planas y cotas, definidas 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 al 3, hacia el Oriente, la línea de unión es la cota de 2.600 m. n. s. m. 1.052.975 1.012.750 || Del punto 3 al 1, hacia el Norte, la línea de unión coincide con la margen derecha de la quebrada Agua Sucia. || Zona C: Está situada dentro del área de jurisdicción del municipio de Tocancipá y delimitada por las siguientes coordenadas planas y cotas, definidas en las planchas 209-III-D y 228-I-B, del IGAC, y que acompañan la presente resolución: Punto X Y 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 unión es la cota de 2.600 m. s. n. m. || Zona D: Está situada dentro del área de jurisdicción de los municipios de Mosquera y Bojacá, y delimitada dentro de las siguiente coordenadas planas y cotas, definidas en la plancha**

<sup>109</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 la presente resolución: Punto X Y 992.950 990.075 || 992.500 991.650 || 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, la línea de unión es la cota de 3.000 m. s. n. m. 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. || 995.800 984.675 995.800 986.950 || 994.450 987.875 || 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 [...]” (Negritas fuera de texto).

245. 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 un Plan de Manejo y Restauración Ambiental para la minería que: i) estaba ubicada en zonas incompatibles pero que contaba con las autorizaciones legales** (artículo 6<sup>110</sup>); 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°) .

246. El artículo 3° dispuso que las actividades mineras presentes fuera de las zonas compatibles con la minería que no contaran con los permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes otorgados por el Ministerio de Minas, serían cerradas definitivamente, sin perjuicio a las demás sanciones legales a que haya lugar.

247. El artículo 9° de dicha resolución además estableció que “[...] *los municipios de la Cuenca Alta del río Bogotá y el Distrito Capital, de acuerdo con lo establecido en*

<sup>110</sup> 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.”



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, **expedirán la reglamentación de los usos del suelo, teniendo en cuenta las disposiciones de la presente resolución [...]**; y prohibió el otorgamiento de nuevas explotaciones mineras en la Sabana de Bogotá, fuera de las zonas delimitadas.

248. 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. [...]”<sup>111</sup>*  
(Negrillas fuera de texto).

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

250. El artículo 2° y 3° hicieron referencia al efecto protector con el que se deben destinar los sectores y polígonos allí definidos<sup>112</sup>, 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.

251. 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 minera al interior de la Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del

<sup>111</sup> Folios 183 a 194 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126.

<sup>112</sup> En ellos sectores 13 a 16 se incluyó al municipio de La Calera.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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.

252. 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.

253. 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.

254. En general, las área 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.

255. Y, entre dichas áreas, se encuentra la Sabana de Bogotá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 61 de la Ley 99 de 1993, razón por la cual una interpretación sistémica, integral, holística y armónica del ordenamiento jurídico ambiental, 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 del municipio de La Calera.

#### **IV.3.2.2. Oponibilidad de la declaratoria de la Reserva Forestal Protectora y Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenta alta del río Bogotá – Acuerdo 30 de 1976**

256. 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 la Cuenca alta del 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%.

257. 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:





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*“[...] 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 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).*

258. 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.

259. En cuanto a su publicidad, la Sala pone de presente que en el transcrito artículo 10 se ordenó la inscripción del Acuerdo en el registro de instrumentos públicos, 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 la falta de registro no afecta la validez del acto, también lo es que incide en su oponibilidad.

260. 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 la misma.

261. La jurisprudencia de esta Corporación ha considerado que la eficacia de un acto administrativo supone, por lo menos, que éste sea conocido por los administrados, esto es, que se le haya dado publicidad al acto para que el mismo sea exigible y oponible<sup>113</sup>.

262. En 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 obligatorios cuando hayan sido publicados en el Diario Oficial, o en el diario, 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 en donde no haya órgano oficial de publicidad podrán divulgar estos actos mediante la fijación de avisos, la distribución de volantes, la inserción en otros medios, o por bando.

263. 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

<sup>113</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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

264. 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.

265. 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. Sin perjuicio de lo anterior, la Corte Constitucional ha señalado que, en desarrollo 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 acto<sup>114</sup>. Ello ocurre, *verbi gracia*, cuando releva el conocimiento del acto por algún medio o cuando consienta en él.

266. En este sentido, la Corte Constitucional<sup>115</sup> 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 señaló que, desde el punto de vista del análisis constitucional, es preciso 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 aquellas proferidas por entes de la administración, debe adecuarse a los principios de un estado social y democrático de derecho. En especial cuando de esta norma depende la protección de valores 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 medio ambiente no tenía el valor que tiene actualmente en la Constitución y no existía la exigencia de que dicha protección sea real y efectiva. La interpretación de estas normas ha de hacerse a la luz del orden constitucional vigente.*

*(ii) 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*

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

<sup>115</sup> *Ibidem*.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

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

*(iii) La oponibilidad de la Resolución 76 de 1977 también dependerá de la materia que esté bajo discusión. Por ejemplo, debe tenerse en cuenta si la actividad que pretende desarrollar la persona es de aquellas que se encuentra dentro de la órbita del libre ejercicio de sus derechos, o si, por el 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 le están limitando sus derechos. 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 declarada legalmente “de utilidad pública o interés social” (Ley 57 de 1987, art 1º, ord. 7) [...].”*

267. 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 ambientales de la Nación.

268. 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 [...]”<sup>116</sup>.

269. 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 cumplen funciones de vigilancia en el sector, como es el caso del Ministerio de Minas y Energía.

270. En consecuencia, no podría fundamentarse la inaplicabilidad de la regulación ambiental y el desconocimiento de las áreas de interés ecológico nacional, llámense Reserva Forestal Protectora o Reserva Forestal Protectora Productora, 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 2º, Ley 99 de 1993.

---

<sup>116</sup> *Ibidem.*



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

#### IV.3.2.3. Ubicación del predio denominado El Santuario objeto de expropiación

271. 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) hace parte de la reserva forestal protectora y productora de la cuenca alta del río Bogotá; (ii) se encuentra excluido de las áreas compatibles con la actividad minera y; (iii) sobrepasa el espacio geográfico de los títulos mineros 16569 y 16715, tal y como se observa a continuación:

272. 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 El Santuario con folio de matrícula 50N-20334163<sup>117</sup>. 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 E1 SANTUARIO, y que se encuentra ubicado dentro del área contractual, en el 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 explotar los yacimientos de materiales de construcción que puedan existir en las 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 actuales propietarios se niegan a vender, tal y como consta en la comunicación adjunta. (...)*

#### **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-técnico de la actividad minera, y áreas de manejo, conservación y producción ambiental, fábricas de agua, elemento vital para la viabilidad económica del proyecto minero.*

<sup>117</sup> Folios 477 y ss.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

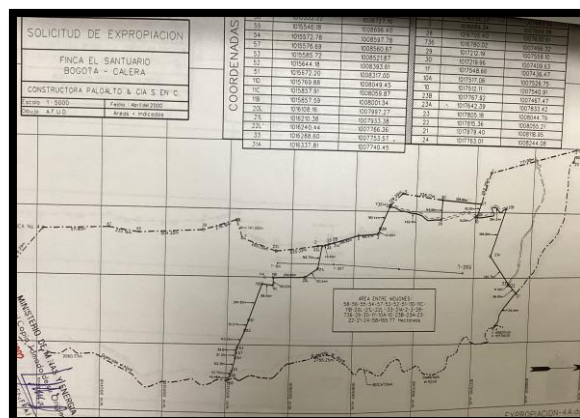
(...) en este caso que nos ocupa las áreas requeridas como vitales para la sostenibilidad del proyecto en su gran mayoría **se encuentran dentro del área de los Contratos de Concesión No 16.569 y No 16.715, pero algunas áreas que desde el año 1993 empezaron a ser revegetalizadas mediante proyectos científicamente 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 ya 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 habitad-humedal de un aviario de especies en peligro de extinción en la Sabana de Bogotá y que servirán a la vez de Reservorio de aguas lluvias para épocas de verano y al final de ellas se montará la estación de Bombeo [...]** (Negritas fuera de texto).

273. 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"



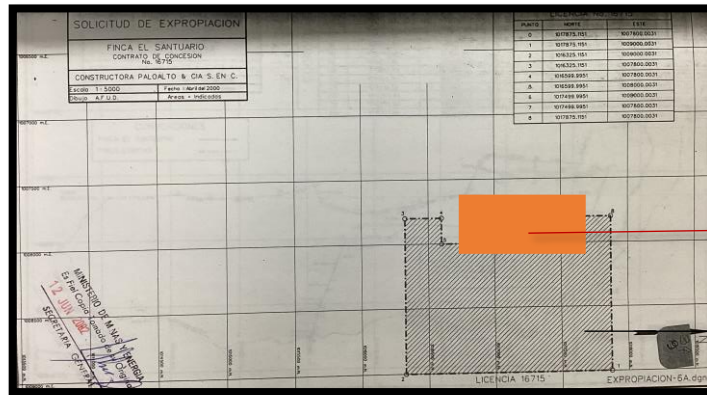


Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

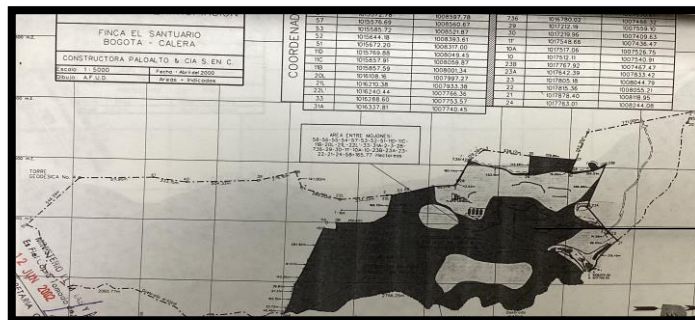
**Mapa 2**  
**Títulos mineros**



16569

16715

**Mapa 3**  
**Destinación de los predios**



“Fábrica de agua”

**Mapa 4**  
**POT LA CALERA CUNDINAMARCA**



Zona de uso minero y recuperación morfológica

Zona de uso residencial y turístico

Reserva minera de la sociedad civil El Santuario

Reserva forestal protectora para la conservación y preservación del agua

274. Para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 184 del Estatuto Minero, el Ministerio de Minas y Energía solicitó mediante el oficio número 31655 del 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

275. En informe de 29 de marzo de 1993, la Dirección General de Minas, División de Seguridad e Higiene del Ministerio de Minas y Energía, manifestó que las zonas de los contratos de concesión minera se localizan en las áreas de la Reserva Forestal Protectora y Productora de la cuenca alta del río Bogotá, de conformidad con el artículo 9º del Decreto 2655 de 1988.

276. En el informe GOR. 20009.MAAA de 14 de junio de 2000, el ingeniero geólogo de Minercol Ltda. advirtió al Ministerio de Minas y Energía que el titular de 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 art. 169, ejerce la servidumbre minera sobre el área específica 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 técnico produce agua vital para el futuro de la sostenibilidad del proyecto 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[...].”<sup>118</sup>. (Negrillas fuera de texto).*

277. El 14 de agosto de 2000 Minercol Ltda. remitió al Ministerio de Minas y Energía el informe de la visita efectuada los días 28 a 30 de junio de 2000, en el cual se presentaron 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 se superpone totalmente con el área del Contrato de Concesión N° 16.569.***

<sup>118</sup> Folio 12 y ss anexo 4.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

- **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 contiguas.

- **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 al predio El Santuario, como a los Contratos de Concesión 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 concluye que: **se hace necesaria la afectación del Predio El Santuario, para que 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. [...]**<sup>119</sup> (Negritas fuera de texto).

278. Con fundamento en lo anterior, en la Resolución 8 109812 de octubre de 2000, el Ministerio de Minas y Energía resolvió “[d]ecretar 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 (...)”. La parte motiva del acto acusado aclaró lo siguiente:

“[...] Que los títulos mineros se encuentran plenamente vigentes y otorgan a la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C. la facultad exclusiva de explorar y explotar los yacimientos de materiales de construcción que puedan existir **en las zonas contratadas;**

Que la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C., a través de apoderado formuló por motivos de utilidad pública e interés social, solicitud de expropiación a su favor, del predio EL SANTUARIO, que hace parte de la finca LOMITAS, 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**

<sup>119</sup> Folios 487 y ss Cuaderno 1 exp. 2001-00126.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**indispensables para el desarrollo de los contratos mineros números 16.569 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 con la presentación de los Certificados de Registro Minero correspondientes a los contratos de concesión minera números 16.569 y 16.715 de los cuales es su titular, la exposición de las razones por las cuales, a su juicio la expropiación es necesaria para el desarrollo de las actividades objeto de los contratos 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, impiden a la sociedad CONSTRUCTORA PALO ALTO Y CIA. S. EN C. el normal desarrollo de la actividad minera, no obstante, el haber realizado ingentes esfuerzos tendientes a adquirir, mediante negociación directa el predio rural, cuya expropiación solicita; Que para dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 184 del Estatuto Minero, este Ministerio solicitó mediante oficio número 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 el informe de visita efectuada durante los días 28 al 30 de junio 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 afectación del predio El Santuario, para que las actividades de explotación y beneficio de los materiales de construcción (arenas), 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 coordenadas se describen a continuación: (...). POSEEDOR: RICARDO VARGAS SIERRA (...) EXTENSIÓN SUPERFICIA: 165,77 hectáreas [...]" (negritas fuera de texto).



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

279. 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 la Constructora Palo Alto y Cia. S. en C. y la señora Alba Tulia Peñarete Murcia. Adicionalmente, **respecto de la problemática del debate judicial**, la cartera ministerial 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 930158 - 16569 - 03 - 00000 - 00.*

*"Que al tenor de lo consagrado en el artículo 6° del Código de Minas, el contrato de concesión celebrado, entre el Ministerio de Minas y Energía y el señor 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 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 - productora, según el acuerdo 33 de 1979, originario de la Junta Directiva de la CAR.*



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*"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, 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 extractiva de material de construcción dentro del área delimitada en la cláusula tercera del contrato de concesión número 16.569 [...]” (Negrillas fuera de texto).*

280. Como se evidencia, el Ministerio de Minas y Energía conocía desde el 24 de agosto de 1992 que la zona otorgada en las concesiones mineras que fundamentaron los actos de declaratoria de expropiación pertenecía a un área forestal protectora-productora.

281. En esa fecha, el señor Ricardo Vanegas Sierra presentó una solicitud de licencia de explotación técnica de materiales de construcción dentro de un área de 27.33 hectáreas<sup>120</sup> y acompañó ese formulario con los siguientes anexos:

*“[...] 1. Copia Acuerdo 53 de 1981 de la C.A.R. (Artículo 23 donde se determinan las Reservas Forestales)*

*2. **Resolución 76 de 1977** donde se determina la Reserva Bosque Oriental de Bogotá.*

*3. Acuerdo 14 de 1980 por la cual se declara zona de Reserva Forestal la Calera.*

*4. Resolución 209 de 1991 del Ministerio de Obras Públicas por el cual se declara de utilidad pública una zona para el embalse de San Rafael.*

*5. **Plano general incluyendo zonas de reserva Forestal existentes en la solicitud [...]**<sup>121</sup> (Negrillas fuera de texto).*

282. 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 hectáreas<sup>122</sup>.

283. 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

<sup>120</sup> Folio 1 y ss del anexo 6.

<sup>121</sup> Folio 3 del anexo 6.

<sup>122</sup> Folio 9 del anexo 1.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

viabilidad de las labores mineras en el área de la solicitud de licencia número 16.569<sup>123</sup>.

284. 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 16569 se encuentra localizada en los Cerros Orientales de Bogotá dentro del área declarada como zona de reserva forestal protectora mediante 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 [...]”<sup>124</sup> (Negrillas fuera de texto).*

285. Posteriormente, mediante oficio 13398 de 17 de diciembre de 1992, la autoridad ambiental rectificó la anterior respuesta, en el siguiente sentido:

*“[...] la zona donde se localiza el área solicitada por el señor Ricardo Vanegas mediante Licencia No. 16569 no corresponde al Distrito Capital Santafé 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 [...]”<sup>125</sup> (Negrillas fuera de texto).*

286. 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 16569, 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 después del cual manifiesta que la ubicación, y área 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 [...]”<sup>126</sup> (Negrillas fuera de texto).*

<sup>123</sup> Folio 225 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126.

<sup>124</sup> Folio 65 del anexo 6.

<sup>125</sup> Folio 226 *ibidem*.

<sup>126</sup> Folio 228 *ibidem*.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

287. Igual aconteció en el trámite de la solicitud 16715, oportunidad en la que la Sección de Estudios de Ingeniería del Ministerio emitió concepto favorable el 30 de diciembre de 1992, tras considerar que:

*“[...] En vista de que el área se encuentra en la misma zona a la que se refiere la copia del oficio (...) 015341 de diciembre 17 de 1992 (...), se puede decir que el área de la referencia no hace parte de reserva forestal protectora. **Por tanto, se considera técnicamente aceptable [...]**” (Negrillas fuera de texto).*

288. El 4 de enero de 1993, el Ministerio de Minas y Energía profirió las Resoluciones 50001 y 50006, por medio de las cuales otorgó a los señores Ricardo Vanegas Sierra y Jorge Enrique Ponguta Orduz las licencias de exploración 16569 y 16715<sup>127</sup>.

289. 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 ambiental presentado el 22 de diciembre de 1992 por el beneficiario de la Licencia 16569, emitió el siguiente pronunciamiento:

*“[...] En cuanto a la Reserva Forestal Protectora a que se refiere el artículo 10 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

**1. 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 Calera, departamento de Cundinamarca.**

**2. En consecuencia de lo anterior el señor Ricardo Vanegas Sierra debe ejecutar paralelamente con la explotación las obras de control y manejo ambiental 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.**

**3. El presente concepto no releva al señor Ricardo Vanegas Sierra de adelantar ante las demás entidades las licencias, permisos o concesiones que se requiera para el desarrollo de la actividad minera a realizarse en el**

<sup>127</sup> Folio 240 *ibidem*.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**área del proyecto, haciéndose además responsable por los daños que se ocasione a terceros con la ejecución del mismo.**

4. El señor Ricardo Vanegas Sierra debe presentar anualmente a consideración del Ministerio de Minas y Energía para evaluación y concepto informes de avance relativos a la forma como se adelanta el plan de control y manejo ambiental del proyecto (...)

5. Para efectos de controlar el cumplimiento de las obligaciones antes impuestas, el Ministerio de Minas y Energía como las demás autoridades ambientales tendrán libre acceso a las instalaciones del proyecto [...]”<sup>128</sup>. (Negritas fuera de texto).

290. 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 las obras de control y manejo ambiental recomendadas en el estudio presentado, que no debe hacerse de forma “paralela”, sino “inmediatamente”<sup>129</sup>.

291. A través de auto de 3 de junio de 1993, la Dirección General de Asuntos Legales División Legal de Minas del Ministerio de Minas y Energía dispuso que: “[...] antes de la suscripción del contrato, la Sección de Protección del Medio Ambiente, deberá conceptuar si el interesado cumple con la comprobación exigida en el inciso segundo (2º) del artículo 208 del Decreto 2811 de 1974 (Código de Recursos Naturales), y sí, por lo tanto, su concepto del 9 de marzo de 1993 tiene ese alcance [...]”.

292. 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 ellas a la CAR, mediante la Ley 2ª de 1978, la administración, el manejo y 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, adoptó 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**

<sup>128</sup> Folio 252 y ss

<sup>129</sup> Folio 255 y ss.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

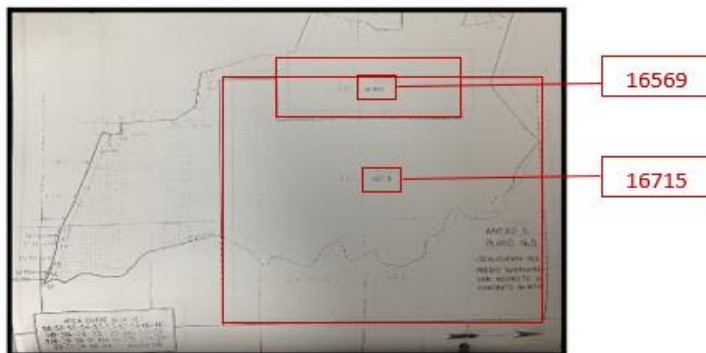
Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 en ZRPP, no debe cumplir con los requisitos establecidos específicamente para las reservas, va que una cosa es Reserva y otra cosa es Zona Rural [...]**<sup>130</sup> (Negritas fuera de texto).

293. 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 del contrato 16569, pero no logró la aprobación del respectivo plan para el contrato 16715 a pesar de la extensión geográfica de dicha concesión.



[...]

294. 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.

295. 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.

296. Mediante Resolución 0421 del 17 de marzo de 1997<sup>132</sup>, la CAR aprobó dicho plan de manejo y restauración ambiental y, como fundamento de esa decisión, consideró lo siguiente:

<sup>130</sup> Folio 122 del anexo 6.

<sup>131</sup> Folios 487 y ss Cuaderno 1 exp. 2001-00126

<sup>132</sup> Folios 474 y ss del cuaderno 1 Exp. 03-24-000-2001-00126-01



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*“[...] 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 0222 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, disposición aclarada posteriormente con la resolución 0249 del 3 de agosto del mismo año.*

*Que en artículo 6 de la resolución 0222 y en el artículo 2 de la resolución 0249 del 3 y 5 de Agosto, respectivamente, de 1994, se dispuso lo siguiente: **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 delimitadas en el artículo 4 de la presente resolución, deberán presentar, dentro de los seis (6) meses siguientes a la expedición de ésta un plan de manejo y restauración ambiental ante la autoridad competente, quién 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 93-0158-16569-03-00000-00 según se acredita con las respectivas copias de los documentos públicos mencionados estando dentro del término previsto para tal efecto, 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 el señor Ricardo Vanegas Sierra, mediante el cual la citada entidad 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 cúbicos que se encuentre en el globo de terreno, ubicado en jurisdicción del 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 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 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- productora, según el acuerdo 33 de 1979, originario de la Junta Directiva de la Car.***





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*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 protestad reguladora 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.*

*Que, con fundamento en el concepto técnico del 29 de mayo de 1996, se colige que la industria extractiva corresponde al título minero 16569 de 1993, 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 [...]”<sup>133</sup> (Negritas fuera de texto).*

297. 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 lo siguiente:

**“[...] 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 Oriental Bogotá; sin embargo, estos títulos mineros 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 1º) y dentro de la Zona de Reserva Forestal Protectora-Productora (artículo 2º 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 exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización 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*

<sup>133</sup> Ibidem



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*prohibidos los agropecuarios, mineros, industriales urbanizaciones, tala y pesca”.*

(...) 5. RECOMENDACIONES

(...) 5.7 *Establecer que no es necesario dar continuidad al trámite de evaluación del Plan de Manejo y restauración ambiental sobre el contrato de concesión 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.*

5.15 ***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).*** (...).

5.16 *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 los contratos de concesión mencionados en numeral 5.15 de este informe [...] <sup>134</sup> (Negrillas fuera de texto).*

298. Mediante oficio de 30 de enero de 2001<sup>135</sup>, el subdirector jurídico de la CAR informó a 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 del Medio Ambiente expidió la resolución 222 de 1991, a través de la cual se declaran las zonas compatibles con la explotación minera de materiales de construcción en la Sabana de Bogotá, quedando excluida 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 expresamente prohibida.***

***Sin perjuicio de lo anterior, la única actividad extractiva admisible dentro áreas incompatibles con la minería será la que resulte extremadamente 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:*

<sup>134</sup> Folios 183 a 194 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126

<sup>135</sup> Folios 628 a 634 del cuaderno 2 del expediente 2001-00126



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

- Los artículos sexto y séptimo de la resolución 222 de 1994, que establecen el régimen de transición para aquellas actividades mineras existentes al momento en que se expide dicha resolución.
- La resolución 1277 de 1996, que modifica el artículo séptimo de la resolución 222 de 1991 y establece las condiciones para la restauración de aquellos frentes de
- Explotación minera desarrollados sin permiso en áreas incompatibles con la minería.
- 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 [...]” (Negritas fuera de texto).

299. A través de la Resolución 0311 de 27 de febrero de 2001<sup>136</sup>, el subdirector Jurídico de la CAR ordenó la “[...] medida preventiva de suspensión inmediata de la extracción minera propiamente dicha, que efectúa el señor Ricardo Vanegas Sierra y/o la sociedad Palo Alto y Cia., S. En C., de un yacimiento de materiales de construcción, dentro del predio denominado Lomitas, ubicado en la vereda Aurora Alta, jurisdicción del municipio de La Calera (Cundinamarca) (...)”<sup>137</sup>. 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; y por ello, cualquier actividad extractiva que se realice sobre estos predios debe tener como propósito fundamental el 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. [...]” (Negritas fuera de texto).

300. El 7 de marzo de 2001, el Ministerio de Minas y Energía realizó una visita técnica

<sup>136</sup> Que fue declarada nula por el Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Rad.: 2001-00050-01. Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth. Declaratoria de nulidad se fundamentó en el hecho de que, la CAR no estableció la duración de la medida de suspensión de las actividades mineras, pero hizo reparo alguno en cuanto a la ubicación de los predios.

<sup>137</sup> Folios 248 a 252 del anexo 2.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 se 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**

**7.1. Constructora Palo Alto y Cia S. en C. sólo realiza actividad extractiva en el área del Contrato de Concesión No. 16.569 y dentro de las zonas afectadas por explotaciones ilegales efectuadas con anterioridad a la iniciación del periodo de exploración y explotación del citado contrato.**

**7.2. Según lo manifestado por el señor Ricardo Vanegas, Representante Legal de Constructora Palo Alto y Cia S. en C y lo observado en el terreno, dentro del 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.**

**7.3. Constructora Palo Alto y Cía S en C en el Plan de Manejo y Restauración Ambiental que ordeno ejecutar la CAR (sin ninguna restricción respecto de la zona de reserva forestal protectora - productora) incluyó la recuperación de las zonas afectadas por explotaciones legales realizadas con anterioridad a la iniciación de su actividad minera. Estas transbordan el lindero occidental del Contrato de Concesión No. 16.569, lo cual supone que la explotación avanzará por fuera de la zona contratada.**

[...]

**7.6 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 no se ha iniciado aún; sólo en el sector Sur de la zona de explotación se aprecia un incipiente terracedo.**

**7.7 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.**



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**7.8** 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 refiere el artículo 2° de la Resolución Ejecutiva No. 079/77. Este concepto ha sido revalidado recientemente (2001) por el Ministerio del Medio Ambiente.

**7.9** 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.

**7.10** Cuando la CAR emitió concepto sobre el Plan de Manejo y Restauración Ambiental y ordenó su ejecución a Ricardo Venegas - Constructora Palo Alto y Cia S. en C. **no hizo ningún tipo de exigencia legal en relación con la actividad extractiva que se adelantaba dentro de la zona de reserva forestal protectora – productora [...]**<sup>138</sup>(Negrillas fuera de texto).

301. 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 medida “(...) 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 (...)”.

302. 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 Cerros Orientales mediante la Resolución 076 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 montañoso de la Sabana de Bogotá, declarado de interés ecológico nacional.**

Que como en los predios donde se encuentra la explotación minera ilegal son incompatibles con la explotación minera; y por ello, **cualquier actividad extractiva que se realice sobre debe tener como propósito fundamental**

<sup>138</sup> Folios 195 a 201 del cuaderno 1 del expediente 2001-00126



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**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 noviembre de 1993, para esa época, **la actividad minera localizada 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 60 y 61 de la Ley 99 del 22 de diciembre 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 y de contera no explotar en tal zona, puesto 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 vienen adelantando la comentada explotación en las condiciones descrita, no han dado cumplimiento a las disposiciones legales antes referidas en los 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 áreas de reserva forestal protectoras y protectoras — productoras, 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 ellas no podrá obtenerse sino productos secundarios del bosque, garantizando en todo caso la recuperación, la supervivencia del bosque y 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 las personas proteger las riquezas naturales de la nación, y el artículo 58 de la Constitución Política, previó que la propiedad es una función social que implica 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 impacto causa a los recursos naturales, especialmente al hídrico, estima que existe peligro de daño grave e irreversible para el ecosistema y los recursos naturales localizados en la zona correspondiente al Área de Reserva Forestal Protectora y Protectora — Productora, 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 [...]**". (negrillas fuera de texto).



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-26-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

303. 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 extractiva que se realice sobre estos predios debe tener como propósito fundamental el manejo y la restauración de los frentes existentes, tal y como lo prevé el respectivo Plan de Manejo y Restauración Ambiental que consigna la 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 la medida preventiva compete a las autoridades ambientales cuando de la obra o actividad respectiva o de su prosecución pueda derivarse daño o peligro para los recursos naturales renovables o para la salud humana, o cuando la 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 del asunto en mención tratando equivocadamente de impedir la acción de 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 [...]”<sup>139</sup> (Negritas fuera de texto).*

304. 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 6979<sup>140</sup>, en cuyo marco detalló los impactos que involucra el desarrollo de actividades mineras en el sector del litigio, a saber:

*“[...] Respecto de las consecuencias ambientales que involucra el desarrollo de actividad minera sobre los recursos hídrico y flora, es claro que todo tipo de 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 modificar la morfología de las cuencas, interferir en los balances de infiltración, escorrentía y evapotranspiración del agua lluvia**, lo cual incide en la recarga de las fuentes de agua subterránea*

<sup>139</sup> Folios 616 y 617. Cuaderno 2

<sup>140</sup> Actor: Robinson Humberto Patiño.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

y superficial, principalmente cuando no se desarrollan las medidas ambientales necesarias para mitigar, controlar, corregir y/o compensar dichas alteraciones.

(...)

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, **la Zona de Reserva Forestal Protectora - Productora dentro de la cual 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 suelos y demás recursos naturales, pero que pueden ser objeto de usos 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 [...]"<sup>141</sup> (Negrillas fuera de texto).

305. 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 la Resolución 076 de 1977, emitida por el Gobierno Nacional; 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 del Medio Ambiente, impuso en esa zona la incompatibilidad para con 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 suyo no constituyen derecho adquirido alguno que pueda dar a entender a los interesados, que están facultados o autorizados legalmente para efectuar prácticas de 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.*

<sup>141</sup> Folios 687 y ss. Cuaderno 2





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*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 dichas áreas tan solo se permiten en forma permanente plantaciones 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 [...]*<sup>142</sup> (Negrillas fuera de texto).

306. 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 encaminadas a la restauración morfológica ambiental.

307. En el acervo también se demostró que, mediante Resolución 395 de 16 de agosto de 2002<sup>143</sup>, 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 76/77, donde está prohibida la actividad minera a cielo abierto [...]**” 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 antes mencionada], practicó varias visitas al predio, 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 reiterada del señor Ricardo Vanegas Sierra de permitir el ingreso de los funcionarios.*

*Que con ocasión de un dictamen pericial ordenado por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca dentro de la acción popular N° 01-0398 instaurada por la Asociación de Usuarios del Acueducto Rural de San José — El Triunfo, la Corporación realizó una visita conjunta con la Empresa Nacional minera Ltda. — MINERCOL —, y profirió el informe técnico DCA N° 326 del 20 de mayo del 2002, basándose en el levantamiento topográfico 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).*

<sup>142</sup> Folios 645 y 646. Cuaderno 2.

<sup>143</sup> 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.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*Que en ese oficio MINERCOL Ltda. señaló que: “(...) posteriormente a la toma de información topográfica vía satelital de las zonas intervenidas por la actividad minera, incluyendo frentes de explotación, vías internas principales, patios y otros aspectos geográficos como torres de energía, se hizo el proceso de corrección diferencial de dicha información, concluyendo lo siguiente: Los puntos denominados 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 área 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 otros puntos corresponden a vías, torre de energía y lindero, 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 jurisdicción del municipio de La Calera (C/marca), **se encuentra en 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 materiales de construcción, en las cuales no es posible la realización de 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 alimenta las quebradas Santuario y Honduras, drenando sus aguas a 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 bien explotación propiamente dicha [...]” (Negrillas fuera de texto).*

308. Además, de las pruebas trasladadas por el Juzgado 23 Penal del Circuito con Función de Conocimiento de Bogotá<sup>144</sup>, de conformidad con el auto de 4 abril de 2022, la Sala destaca el documento denominado “[...] informe técnico modalidad media, base de opinión pericial [...]”<sup>145</sup>, elaborado por el ingeniero topógrafo Nelson

<sup>144</sup> Anotación 303 SAMAI.

<sup>145</sup> CASO No. Interno 162, NUNC 110016000049200807322, Misión de Trabajo No. 162/29-07-2016, Acusados(s): Ricardo Vanegas Sierra.

Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

Rodríguez Ortega<sup>146</sup> 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, βh 124° - φv 168°, VER FOTOGRAFÍA 1.

309. Dicho predio también hace parte en menor extensión del área protegida de los cerros orientales como se detalla a continuación:

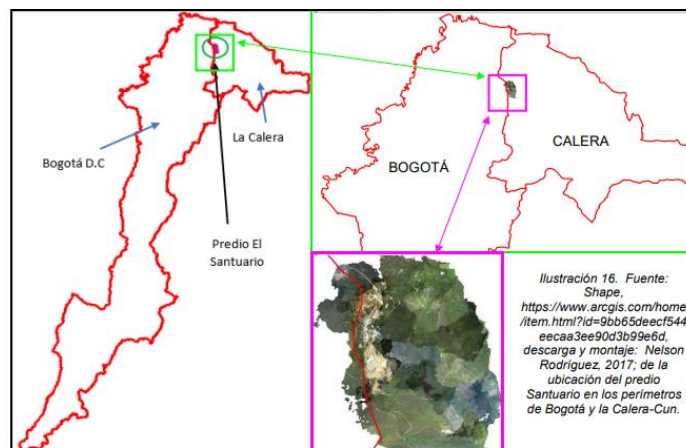


Ilustración 16. Fuente: Shape, <https://www.arcgis.com/home/item.html?id=9bb65deecf544e6aa3ee90d3b99e6d>, descarga y montaje: Nelson Rodríguez, 2017; de la ubicación del predio Santuario en los perímetros de Bogotá y la Calera-Cun.

310. El 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 el polígono de los títulos mineros que justificaron la misma. Veamos:

<sup>146</sup> “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”.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

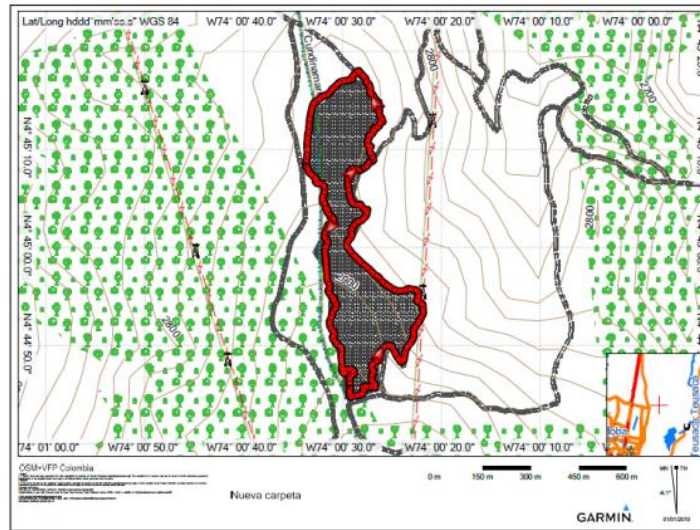


Ilustración 09. Fuente: Garmin BaseCamp; track de perímetro zona afectada en explotación minera predio el Santuario.

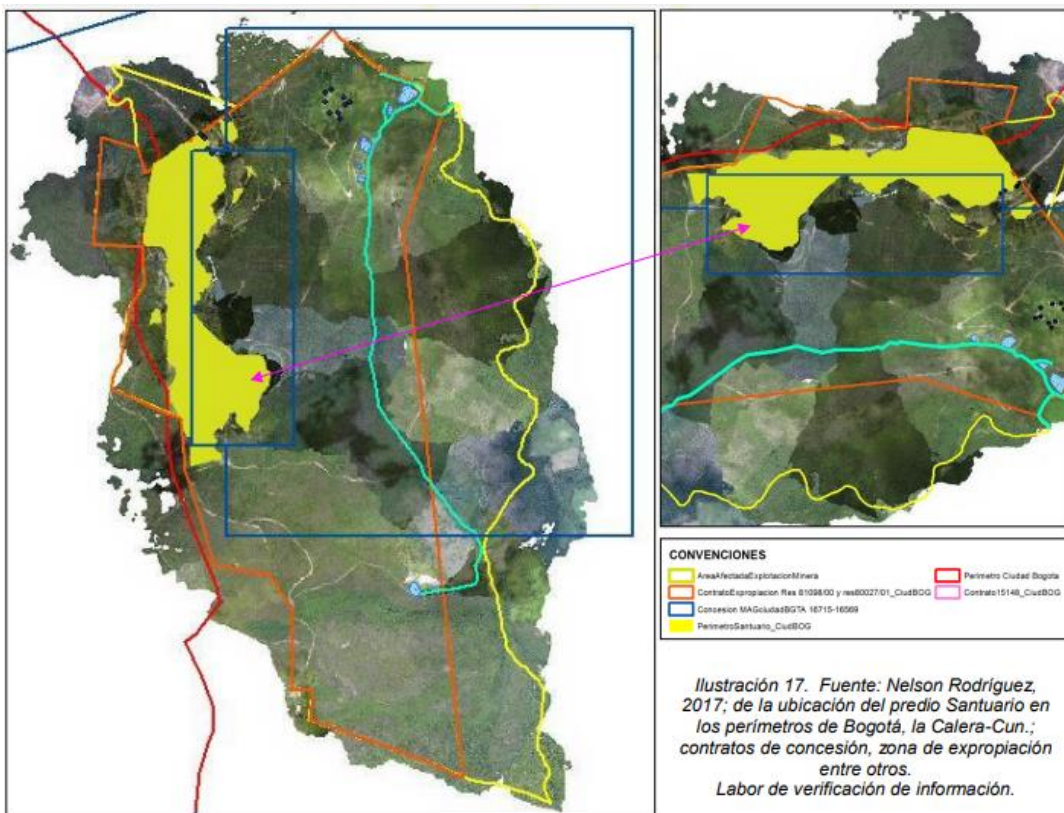


Ilustración 17. Fuente: Nelson Rodríguez, 2017; de la ubicación del predio Santuario en los perímetros de Bogotá, la Calera-Cun.; contratos de concesión, zona de expropiación entre otros. Labor de verificación de información.

311. El informe técnico contiene una comparación del área geográfica del predio denominado El Santuario, con el perímetro de la expropiación, así:





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**CONVENCIONES**

- Contrato Expropiación Res 81098/00 y res 80027/01, CuidBGO
- Perimetro Santuario, CuidBGO

Ilustración 20. Fuente: Nelson Rodríguez, 2017, de la ubicación espacial del perímetro de Área de Expropiación. Resolución 81098 de 2000. Resolución 80027 de 2001

Área: 1.65 Km<sup>2</sup> = 165 Ha

Con el anterior análisis espacial se determina que la zona afectada por explotación minera en el predio Santuario está en su totalidad dentro de la zona de expropiación decretada 81098 – 80027.



312. 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:

Ilustración 21. Fuente: Nelson Rodríguez, 2017, de la ubicación espacial del perímetro de la ciudad de Bogotá, cerros orientales de la ciudad.

• Área de Expropiación: 1.65 Km<sup>2</sup> = 165 Ha Resolución 81098 de 2000. Resolución 80027 de 2001

• Predio o terreno el Santuario: Área: 1.97 Km<sup>2</sup> = 197 Ha

Con el anterior análisis espacial se determina que el predio o terreno del Santuario se encuentra casi en su totalidad en el municipio de la Calera-Cun.

Ver tabla de cálculos áreas

**CONVENCIONES**

- Contrato Expropiación Res 81098/00 y res 80027/01, CuidBGO
- Perimetro Santuario, CuidBGO
- Perimetro Ciudad Bogotá



313. Respecto de dicho sector los títulos mineros, se aprecian así:

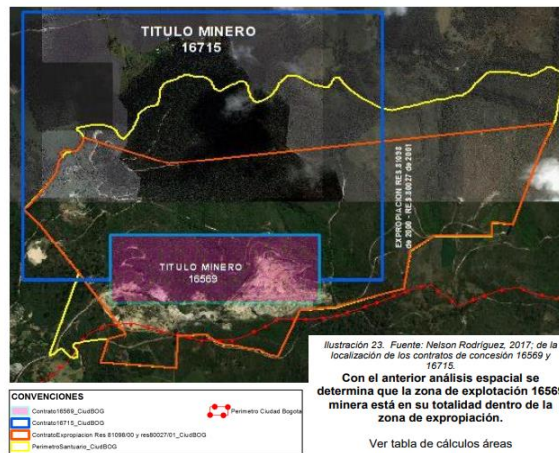


Ilustración 23. Fuente: Nelson Rodríguez, 2017, de la localización de los contratos de concesión 16569 y 16715. Con el anterior análisis espacial se determina que la zona de explotación minera está en su totalidad dentro de la zona de expropiación.

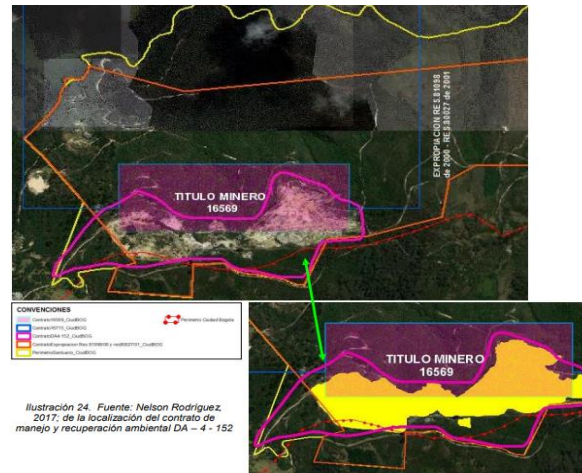
Ver tabla de cálculos áreas

314. Las actividades extractivas estaban ubicadas en el área amarilla del siguiente mapa:

Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía



315. 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 tres títulos mineros (16715, 16569 (...), en su totalidad, se encontraban dentro de la Zona de Reserva Declarada llamada "Zona de Reserva Forestal Protectora, Productora de la Cuenca Alta del Río Bogotá" y con la realinderección de dicha reserva en el año 2004, los títulos mineros 16569 (caducado) y 16715 de la Constructora Palo Alto y Cía. S. en C. (Ricardo Vanegas) continúan estando dentro de esta reserva [...]"* (Negritillas fuera de texto).

316. De la citada relación probatoria, la Sala destaca que el predio rural denominado El Santuario, donde se localizan los títulos mineros 16659 y 16715, se encuentra ubicado en jurisdicción del municipio de La Calera, departamento de Cundinamarca, en la vertiente de la cuenca del Río Teusacá, en la zona identificada como Área de Reserva Forestal Protectora Productora de la cuenca alta del río Bogotá, declarada a través del Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976, aprobado por la Resolución Ejecutiva 76 de 31 de marzo de 1977.

317. 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.

318. De acuerdo con la localización aportada al proceso, los predios están en un 16% aproximadamente dentro del Área de Reserva Forestal Protectora, 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 al sistema montañoso de la Sabana de Bogotá, declarado de interés ecológico nacional.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

319. 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 6° y 10° de la Resolución 222 de agosto de 1994, en el sentido 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 los lugares señalados por su artículo 4°.

#### IV.3.2.4. Ubicación del predio denominado del contrato de concesión 15148

320. 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 pertinente mencionar que las pruebas oportunamente recaudadas en el plenario no señalan: (i) el lugar en donde está ubicado y; (ii) las actuaciones desarrolladas en materia ambiental en el marco de dicha concesión.

321. Se debe precisar que el demandante Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, cuando solicitó 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, únicamente aportó como pruebas las siguientes:

*"[...] 1ª. - El ANEXO No. 1 que contiene la demanda de RICARDO VANEGAS SIERRA contra el 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" y que contiene la demanda de RICARDO VANEGAS SIERRA contra la resolución No.076 de 31 de marzo de 1.977, cuyos artículos 1°. y 2°. 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 de Nulidad No.7079, Honorable Consejera Ponente Doctora Olga Inés Navarrete Barrero.*

*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 la resolución No.076 de 31 de marzo de 1.977 proferida por el Ministerio de Agricultura, cuyos artículos 1° y 2°. 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.*



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

7ª. - *El ANEXO No.7 que contiene el memorial - denuncia pernal presentada por la CAR Cundinamarca 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:*

8.1. - *La Resolución No.092 de 12 de Julio de 2.001 de la CAR Cundinamarca.*

8.2. - *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 mil novecientos noventa y cinco. Sección Tercera. Consejero Ponente: 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 Nulidad No.6979 cuyo Consejero Ponente es el Honorable Magistrado Doctor Gabriel Eduardo Mendoza Martelo y,*

11ª. - *El ANEXO No.11 que contiene el auto admisorio de fecha 27 de abril de 2.001, firmado por la Honorable Consejera, Doctora Olga Inés Navarrete Barrero, sin salvamento de voto.*

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 [...]."*

322. 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 contratos de concesión y la expropiación de las áreas para el desarrollo de la minera allí dispuesta. Aunado a ello, las pruebas citadas en este acápite responden precisamente a 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.

#### **IV.3.2.5. La resolución de los cargos de nulidad**

323. La parte demandante afirmó que los actos acusados quebrantaron: (i) los 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 (inciso 2°), 123 (inciso 2°) 150,





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

208 (inciso 1°) 209, 313 (ordinarios 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) el artículo 2° del Decreto 01 de 1984; (xvii) el Decreto 1753 de 1994; (xviii) el artículo 1° del Decreto 501 de 1995; (xix) las Resoluciones No. 00222 y 00249 de 1994 del Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible; (xx) las Resoluciones 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 1° y 2° de la Resolución 76 de 1977; y (xxii) el Acuerdo No. 043 de 09 de febrero de 2000 del municipio de la Calera.

324. 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 actividades extractivas en un sector que había sido catalogado previamente como reserva forestal en la que se prohíbe dicha industria.

325. 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 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.

326. 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 obligación del Estado 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

ambiente sano<sup>147</sup>y, el tercero, referido a la obligación del Estado de proteger la diversidad y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

327. En este contexto constitucional la Ley 99 de 1993<sup>148</sup> modificó el esquema de responsabilidades institucionales previsto para la conservación y protección de los recursos naturales, entre ellos las reservas forestales. Concretamente, esta norma creó el SINA con el propósito de “[...] asegurar la adopción y ejecución de las políticas y de los planes, programas y proyectos respectivos, en orden a garantizar el cumplimiento de los deberes y derechos del Estado y de los particulares en relación con el medio ambiente y con el patrimonio natural de la Nación [...]”<sup>149</sup>. Este sistema comprende los siguientes componentes:

**“[...] 1. Los principios y orientaciones generales contenidos en la Constitución Nacional, en esta Ley y en la normatividad ambiental que la desarrolle.**

**2. La normatividad específica actual que no se derogue por esta Ley y la que se desarrolle en virtud de la ley.**

**3. Las entidades del Estado responsables de la política y de la acción ambiental, señaladas en la ley.**

4. Las organizaciones comunitarias y no gubernamentales relacionadas con la problemática ambiental.

5. Las fuentes y recursos económicos para el manejo y la recuperación del medio ambiente.

**6. Las entidades públicas, privadas o mixtas que realizan actividades de producción de información, investigación científica y desarrollo tecnológico en el campo ambiental [...].**

Parágrafo. Para todos los efectos **la jerarquía en el Sistema Nacional Ambiental, SINA, seguirá el siguiente orden descendente: Ministerio**

<sup>147</sup> 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 sano 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 de objetivo social, [...] “La defensa del medio ambiente constituye un objetivo de principio 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 las generaciones presentes y futuras); (iv) de deber del Estado (conservación del medio ambiente, eficiente manejo de los recursos, educación ambiental, fomento del desarrollo sostenible, e imposición las sanciones a que haya lugar); y (v) de derecho colectivo, de conformidad con lo previsto en el artículo 88 superior [...]”(Rad. 76001-23-31-000-2011-01300-01(AP).

<sup>148</sup> “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.

<sup>149</sup> Ibidem, artículo 2º.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*del Medio Ambiente, Corporaciones Autónomas Regionales, Departamentos y Distritos o Municipios [...]*<sup>150</sup>.

328. Debe anotarse que, para todos los efectos, la jerarquía institucional del sistema nacional ambiental, SINA, responde al orden descendente previsto en el parágrafo del artículo 4°, a saber:

- “[...] (a) Ministerio del Medio Ambiente,*
- (b) corporaciones autónomas regionales,*
- (c) departamentos y*
- (d) distritos o municipios [...].”*

329. Es por lo anterior que, para asegurar la efectiva protección de un medio ambiente sano, y con miras a garantizar el manejo armónico y la integridad del 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 municipios, los territorios indígenas, así como las regiones y provincias 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 las 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*

<sup>150</sup> *Ibidem.*, artículo 4°.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*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 [...]*”.

330. 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 única que se soporta en el principio de coordinación, según el cual *“[...] 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 [...]”*<sup>151</sup>.

331. En este contexto, la Sala pone de presente que el Ministerio de Minas y Energía al momento de tomar las decisiones administrativas de su resorte, debe articularse con los demás entidades y organismos que hacen parte del SINA, con el único propósito de respetar las normas ambientales que estaban vigentes.

332. 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 y preservación de dichos recursos. El Ministerio tomará las providencias que eviten o mitiguen los daños mencionados en el presente artículo, de oficio o solicitud de particulares o de otras autoridades y en coordinación con éstas [...]**”*.

333. 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 actividad, porque, en virtud del criterio de especialidad, las normas ambientales tienen mayor jerarquía en los asuntos que regulan la protección del entorno natural y la conservación de las *“[...] riquezas culturales y naturales de la Nación [...]”*.

334. En este sentido, señaló que *“[...] los requisitos ambientales en las zonas definidas como de especial interés arqueológico, histórico o cultural, se deben adicionalmente aplicar, los requisitos establecidos en las leyes o normas especiales que protegen el patrimonio arqueológico, histórico o cultural y los derechos y bienes constitucionalmente protegidos”*<sup>152</sup>.

335. 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*

<sup>151</sup> *Ibidem.*, artículo 1º, numeral 10º.

<sup>152</sup> Sentencia C-339 de 2002, M.P. Jaime Araujo Rentería.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*objeto de transacción o de renuncia a su aplicación por las autoridades o por los particulares [...]”.*

336. Es por lo anterior, que la Sala considera que el Ministerio de Minas y Energía al fungir como autoridad minero-ambiental durante el trámite de expedición de los 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.

337. 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 del Inderena, a través del cual se declaró como Área de Reserva Forestal Protectora - Productora la cuenca alta del río Bogotá.

338. 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 Corporación Autónoma Regional de la Sabana de Bogotá y de los Valles de Ubaté y Chiquinquirá (CAR), restringió el desarrollo de actividades mineras en la Zona Rural Protectora (ZR-P) y en Zona Rural Protectora Productora, donde se encuentra la zona rural del municipio de La Calera y el predio El Santuario.

339. 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 “[...] toda actividad que la CAR determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los elementos naturales [...]”.

340. Igualmente, no se tuvo en cuenta el artículo 61 de la Ley 99 de 1993 que declaró la Sabana de Bogotá, sus páramos, aguas, valles aledaños, cerros circundantes y sistemas montañosos, como área de interés ecológico nacional con destinación prioritaria agropecuaria y forestal.

341. 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.

342. 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 compatibles que contarán con permisos, concesiones, contratos o licencias vigentes, otorgados por el Ministerio de Minas y Energía, al momento de la



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

expedición de esa resolución, debían presentar un Plan de Manejo y Restauración Ambiental ante la autoridad ambiental competente.

343. 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 extractiva y, a pesar de ello, las declaró como de utilidad pública para la explotación minera.

344. Así pues, para la Sala erró la constructora cuando afirmó en la contestación de la demanda que los títulos mineros 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.

345. 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.

346. 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.

347. La publicación e inscripción no es un problema de validez sino de inoponibilidad del acto, circunstancia que se predica, principalmente, a favor del particular, pero nunca de la administración pública. Es por ello, que dicha consideración en ningún caso puede fundamentar el actuar del Ministerio de Minas y Energía y, mucho menos, cuando, durante el otorgamiento de los contratos de concesión minera, actuó como autoridad ambiental y tenía el deber de conocer dicha delimitación.

348. 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.

349. En cuanto a la oponibilidad del Acuerdo de creación de las Reservas Forestales respecto de la constructora Palo Alto y Cia., S. en C., la Sala advierte que el 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 reserva<sup>153</sup>.

350. Igualmente, se tiene que el referido señor Vanegas instauró demanda ante esta Corporación en el año 2001, con el fin de que se declarara la nulidad del Acuerdo 30 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 incoadas<sup>154</sup>, ratificando que el representante de la constructora conocía la existencia de la reserva y le era oponible.

351. Sobre el particular, la Corte Constitucional<sup>155</sup> 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 orientales de Bogotá, zona de interés ecológico nacional por decisión del 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 claramente inaceptable pero que ha servido en ocasiones de excusa frente al cumplimiento de la ley ambiental [...]”.

352. 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 ejecutaron los contratos de concesión 16569 y 16715.

353. 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 la declaración de expropiación en un informe rendido por la CAR atinente a la aplicación prioritaria del Acuerdo 24 de junio de 1995 del Concejo de La Calera que reglamentó el uso de del suelo declarando el sector donde se ubica la industria extractiva de los títulos 16659 y 16715 compatible con la actividad minera.

354. El 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 administrativo inmediatamente citado corresponde igualmente a un área*

<sup>153</sup> En este sentido se pronunció la Corte Constitucional en sentencias T-774 de 2004.

<sup>154</sup> Expediente 110010324000200100170 01. Consejera Ponente: Dra. Olga Inés Navarrete.

<sup>155</sup> Corte Constitucional. Sentencia T-774 de 2004.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

*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 Acuerdo 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, norma que revistió de autonomía a los entes territoriales para reglamentar los usos del suelo [...]”<sup>156</sup> (Negritas fuera de texto).***

355. Al 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 precisado a lo largo de esta providencia.

356. De acuerdo con los principios de armonía regional y gradación normativa, las disposiciones que dicten las entidades territoriales en relación con el medio ambiente y los recursos naturales renovables deben respetar 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.

357. Ciertamente, 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 del Medio Ambiente y las corporaciones autónomas regionales, circunstancia que no sucedió en el caso analizado.

358. 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.

359. 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.

<sup>156</sup> Folio 19 C 1.





Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

360. Al respecto, advirtió que la “[...] *Corporación constató que [...] se desconoció de forma grave y manifiesta el principio de gradación normativa y rigor subsidiario del 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 sido sostenida por el Ministerio en informe rendido a la CAR el 27 de febrero de 2001, sobre las actuaciones del Ministerio en relación con el predio el santuario. Para sustentarla, el Ministerio se fundó en la Resolución 0421 de la CAR, proferida el 17 de marzo de 1997, mediante la cual se aprobó el Plan de Manejo y Restauración Ambiental del contrato de concesión minera número 16569, con base en la misma razón (la aplicación prioritaria del 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, entre una norma de carácter regional o nacional con una norma de carácter municipal, más aún si el “supuesto conflicto” se decide a favor de la regla municipal.<sup>157</sup> Los Concejos Municipales tienen competencia para fijar reglas en materia ambiental en zonas de interés ecológico nacional en cuanto sean más “rigurosas” (principio de rigor subsidiario). De hecho, el 22 de febrero de 2000, Carlos Cenen 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 [...]” (Negrillas fuera de texto).*

361. Cabe 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 adicional para concluir que se desconoció el ordenamiento jurídico ambiental.

362. Adicionalmente, 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 del patrimonio ecológico (artículos 1°, 3° y 5 de la Ley 388 de 1997). Por ello, la Ley 388 de 1997<sup>158</sup> estableció que “[...] *las determinantes relacionadas con 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

<sup>157</sup> 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 [...]”.

<sup>158</sup> Por la cual se modifica la Ley 9 de 1989, y la Ley 2 de 1991 y se dictan otras disposiciones.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

elaboración y adopción de los planes de ordenamiento territorial (artículo 10).

363. 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 mejoramiento de su vegetación natural, tal y como se observa a continuación:

*“[...] Artículo 40. Régimen legal de las zonas de protección. Para los fines del presente 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).

364. 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 actos administrativos ambientales que delimitaron y detallaron la zonificación del sector del litigio. Tales normas superiores, se reitera, prohibieron expresamente las actividades mineras.

365. 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 distribuye el territorio de su jurisdicción, no puede contrariar las normas ambientales de orden público que impedían destinar esas áreas forestales a un fin distinto al que fundamentó su constitución.

366. Finalmente, la Sala considera que, si bien es cierto que el Ministerio de Minas y Energía conocía la ubicación del predio y que el mismo se encontraba dentro de 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, razón única que, en su entender, habilitó la expropiación cuestionada.

367. 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



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

**Demandantes:** Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

**Demandado:** Ministerio de Minas y Energía

sostenible, cuando quedó demostrado que, por el contrario, las mismas fueron objeto de explotación y degradación.

368. Nótese que la autoridad demandada erró al aceptar como argumento para solicitar la expropiación, el hecho de que la constructora “[...] *está siendo objeto de perturbaciones y agresiones por parte de los propietarios de la finca Las Lomas, lo cual impide el normal desarrollo de la actividad minera [...]*”, toda vez que, para ello, se debió acudir a las medidas de policía pertinentes y no limitar el derecho de propiedad protegido por la Constitución Política en su artículo 58.

369. Así pues, la expropiación del predio El Santuario efectuada por el Ministerio de Minas y Energía permitió el cambio del uso del suelo en un área mayor a la 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.

370. 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 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 Ministro de Mina y Energía, se quebrantaron los artículos 8°, 58, 79, 80 y 95 de la Constitución 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, el Acuerdo 30 de 30 de septiembre de 1976, la Resolución Ejecutiva 076 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.

371. 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.

372. 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.

373. Ahora bien, en cuanto a la nulidad de las Resoluciones 5-1154 de 10 de marzo



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

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 el deber consagrado en los artículos 139 y 168 del CCA y el artículo 177 del CPC.

374. En 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.

375. La Sala reitera que 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 contratos de concesión y la expropiación de las áreas para el desarrollo de la minería allí dispuesta y no en lo atinente al contrato antes referido.

376. Por 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 judicial tiene el deber de probar sus afirmaciones respecto de la causal de nulidad en 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**

377. 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 condena<sup>159</sup>.

**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, habersele dado a la demanda un trámite diferente al que corresponde y caducidad, de conformidad con las consideraciones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

<sup>159</sup> ARTÍCULO 171. Modificado por el art. 55, Ley 446 de 1998 Condena en costas. En todos los procesos, con excepción de las acciones públicas, el juez, teniendo en cuenta la conducta asumida por las partes, podrá condenar en costas a la vencida en el proceso, incidente o recurso, en los términos del Código de Procedimiento Civil.



Radicación No. 11001-03-24-000-2001-00126-01 (Acumulados 11001-03-26-000-2001-00047-01, 11001-03-26-000-2001-00054-01 y 11001-03-026-000-2001-00055-01)

Demandantes: Robinson Humberto Patiño Cuberos, Carlos Eduardo Alméciga Martínez Juan José Gabriel Luna Conde y Carlos Alberto Mantilla Gutiérrez, Asociación Ecológica Colombiana - ASOECO

Demandado: Ministerio de Minas y Energía

**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  
Presidente

**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, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.