



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

**Consejero Ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS**

**Bogotá, D.C., diecinueve (19) de diciembre de dos mil dieciocho (2018)**

**Radicación:** 15001-23-33-000-2014-00223-02

**Actor:** NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**Demandados:** CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ - CORPOBOYACÁ, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, MUNICIPIO DE SOCHA, MINISTERIO DE AMBIENTE Y DESARROLLO SOSTENIBLE, CARBONES ANDINOS S.A.S. Y UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE PARQUES NACIONALES NATURALES DE COLOMBIA

**Referencia:** RECURSO DE APELACIÓN EN ACCIÓN POPULAR PREVALENCIA DE LA PROTECCIÓN AL MEDIO AMBIENTE/ Diferencias entre una situación jurídica consolidada y una mera expectativa respecto de los actos administrativos que otorgan las autoridades ambientales / RIESGOS DE AFECTACIÓN AL ECOSISTEMA DE PÁRAMO - La configuración de los daños podrían conducir a la pérdida de regularidad del recurso hídrico y un detrimento de los recursos naturales / TÍTULO MINERO - La oponibilidad de los recurrentes no es procedente por aplicación del principio de precaución ambiental / PRINCIPIO DE PRECAUCIÓN AMBIENTAL - Su aplicación está por encima del derecho individual que conlleva a los derechos generales a un ambiente saludable y a un desarrollo sostenible

La Sala decide los recursos de apelación interpuestos por la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, por la **Corporación Autónoma de Boyacá**, por la **Agencia Nacional de Minería**, por el **municipio de Socha** y por el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en contra de la sentencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, dentro de la acción popular con número de radicación 15001-23-33-000-2014-00223-02.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

## I.- SOLICITUD

El Defensor Regional del Pueblo del departamento de Boyacá, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Carta Política y desarrollada por las Leyes 472 de 1998<sup>1</sup> y 1437 de 2011<sup>2</sup>, presentó demanda<sup>3</sup> en contra de la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, de la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, de la **Agencia Nacional de Minería** y del **municipio de Socha (Boyacá)**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos "*al medio ambiente y al desarrollo sostenible*", los cuales estimó vulnerados con ocasión de los presuntos daños ambientales causados por la actividad de exploración y explotación de carbón ejecutada bajo el amparo del título minero FGD-141 (Sic).

## II.- LOS HECHOS

Los hechos que fundamentaron la demanda de acción popular fueron los siguientes:

**II.1.** El actor popular manifestó que en el sector Alizal de la vereda El Mortiño del Municipio de Socha (Boyacá), la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** realiza actividades de exploración y explotación de carbón, en virtud del título minero FGD-141, ubicado en las coordenadas X: 1153099 Y: 1148103 a 3241 msnm<sup>4</sup>.

**II.2.** Puso de presente que la zona de influencia adyacente a la explotación minera pertenece a un área de recarga de acuíferos cubierta con vegetación nativa. Precisó que a 7 msnm y 14 msnm de la mina de carbón, en las coordenadas X: 1152864 Y: 1148290 a 3248, X: 1153054 Y: 1148574 y X: 1153099 Y: 1148399, se encuentran ubicados tres (3) nacimientos de agua, así como la quebrada "El Tirque", cuyo uso se destina a satisfacer las necesidades de agua potable de la comunidad de Alizal<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Ley 472 de 1998 "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones". [...] Artículo 1º.- Objeto de la Ley. La presente Ley tiene por objeto regular las acciones populares y las acciones de grupo de que trata el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia. Estas acciones están orientadas a garantizar la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos, así como los de grupo o de un número plural de personal [...].

<sup>2</sup> Ley 1437 de 2011, artículo 144.

<sup>3</sup> Folios 2 a 10. Cuaderno No. 1.

<sup>4</sup> Folios 2. Cuaderno No. 1.

<sup>5</sup> Folios 2. Cuaderno No. 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

II.3. Sostuvo que en aquel sector predomina vegetación nativa de los ecosistemas de páramo y subpáramo. Adicionalmente, el mismo hace parte de la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de Pisba, de acuerdo con la cartografía elaborada por el Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt<sup>6</sup>.

II.4. En lo referente a los impactos ocasionados al ecosistema, afirmó que las actividades de exploración y explotación de carbón alteran el medio ambiente provocando “[...] agotamiento o merma de las aguas del subsuelo, contaminación de cuencas hidrográficas, destrucción de la vegetación, insatisfacción de necesidades de uso doméstico, abrevadero y riego, con lo cual se estaría afectando el desarrollo sostenible de futuras generaciones [...]”.

II.5. Alegó que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante auto 0255 de 2 de febrero de 2012, ordenó la apertura de una investigación preliminar en contra de la sociedad Carbones Andinos S.A.S., la cual fue archivada mediante la Resolución 3856 de 26 de febrero de 2012, tras no evidenciar afectación alguna de los recursos naturales.

II.6. Finalmente, consideró que “[...] existe responsabilidad conjunta de las autoridades públicas Corporación Autónoma Regional de Boyacá, Agencia Nacional de Minería y Alcaldía Municipal de Socha, la primera por archivar la indagación preliminar pese a que es evidente que existe una vulneración al medio ambiente y desarrollo sostenible, la segunda por otorgar título minero para exploración y explotación minera en un sector que ha sido priorizado como zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de Pisba y la tercera por no tomar las medidas necesarias para proteger el desarrollo sostenible de su municipio como primera autoridad ambiental y velar por el bienestar de los futuros habitantes [...]”.

### III.- PRETENSIONES

La parte actora formuló las siguientes pretensiones:

*“[...] solicito se adopten las medidas necesarias para que cese el daño al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Municipio de Socha y, en consecuencia:*

<sup>6</sup> Folios 3. Cuaderno No. 1.

<sup>7</sup> Folios 2. Cuaderno No. 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Primero: Se declare que los demandados CORPORACION AUTONOMA REGIONAL DE BOYACÁ, AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, ALCALDÍA MUNICIPAL DE SOCHA y CARBONES ANDINOS LTDA, han vulnerado los derechos e intereses colectivos al medio ambiente y al desarrollo sostenible del Municipio de Socha.*

*Segundo: Se amparen los derechos e intereses colectivos al medio ambiente y al desarrollo sostenible del Municipio de Socha consagrados en los artículos 79 y 80 de la Constitución Política de Colombia.*

*Tercero: Se suspenda el Título Minero No. FGD-141 (sic), ubicado en las coordenadas x 1153092 y 21148103 a 3241 MSNM del Municipio de Socha la vereda el Mortiño, sector Alizal, otorgado a la empresa CARBONES ANDINOS LTDA.*

*Cuarto: Se conforme el comité de verificación. [...]*

#### IV- Actuaciones procesales relevantes

**IV.1.** El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante providencia de 4 de abril de 2014<sup>8</sup>, decidió admitir la demanda y notificar a la sociedad **Carbones Andinos Ltda**, a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, a la **Agencia Nacional de Minería** y al **municipio de Socha (Boyacá)**, para que contestaran y solicitaran la práctica de las pruebas que consideraran pertinentes.

**IV.2.** El mismo Magistrado, mediante auto de de 23 de julio de 2014, concedió la medida provisional<sup>9</sup>, consistente en la "[...] *suspensión de la Licencia Minera No. FDG-141 (sic), ubicada en las coordenadas X: 1153092 Y: 1148103 a 3241 MSNM del Municipio de Socha, la vereda el Mortiño, sector Alizal, otorgado a la empresa CARBONES ANDINOS SAS, hasta tanto no se resuelva la acción popular, para que cesen de manera inmediata los daños causados al medio ambiente y evitar que se sigan ocasionando [...]*".

**IV.3.** A través de providencia de 23 de julio de 2014<sup>10</sup>, el Magistrado Sustanciador vinculó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y a la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia en calidad de partes demandadas.

---

<sup>8</sup> Folio 127 a 128

<sup>9</sup> Esta decisión que fue confirmada por la Sección Primera del Consejo de Estado a través del proveído de 13 de julio de 2017, radicación número: 15001-23-33-000-2014-00223-01(AP)A.

<sup>10</sup> Folio 558 y 559

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

IV.4. Mediante auto de 20 de mayo de 2015, el *a quo* aceptó la intervención de la Corporación de Servicio a Proyectos de Desarrollo - PODION<sup>11</sup> en calidad de coadyuvante de la parte demandante<sup>12</sup>.

IV.5. En providencia de 28 de junio de 2016, el Tribunal Administrativo de Boyacá ofició a la Fundación Universitaria Juan de Castellanos, a la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, a la Universidad Santo Tomas seccional Tunja, a la Universidad Antonio Nariño sede Duitama, a la Universidad Nacional, a la Universidad Externado, a la Universidad de los Andes, a la Universidad del Rosario y a la Fundación Natura para que intervinieran en el proceso en calidad de *amicus curiae*.

### V.- CONTESTACIONES DE LA DEMANDA

V.1. La sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, a través de apoderada judicial, contestó la demanda oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte actora<sup>13</sup>, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que el contrato de concesión FGD - 141, inscrito en el Registro Minero el 7 de diciembre de 2006, fue otorgado a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely, por la autoridad minera nacional<sup>14</sup>. Por ello, las actividades desempeñadas en dicho terreno por parte de Carbones Andinos S.A.S., se ejercieron, en un principio, en calidad de operador minero y, actualmente, como cesionario del contrato de concesión FGD – 141 (Resolución 744 del 6 de marzo de 2014).

<sup>11</sup> La Corporación de Servicio a Proyectos de Desarrollo - PODION, por intermedio de su representante legal, coadyuvo la demanda interpuesta por el Defensor del Pueblo Regional de Boyacá, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico, a la seguridad y salubridad pública, al patrimonio público, a la planificación, manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución y a la utilización de los bienes de uso público, los cuales considerarlos vulnerados, en virtud del deterioro ambiental ocasionado por acción y omisión de las entidades accionadas en el marco del proceso de explotación de carbón ejecutado bajo el amparo del título minero FGD-141.

Por ello, solicitó interpretar la *litis* a la luz los principios de precaución y prevención desarrollados por la jurisprudencia constitucional mediante las sentencias C-339 de 2002, C-293 de 2002, C-988 de 2004, T-299 de 2008 y C-703 de 2010, en el contexto de las actividades mineras. Finalmente, se acogió las pretensiones efectuadas por el actor popular en su demanda.

<sup>12</sup> Memorial de 4 de mayo de 2015, Folios 842 al 843. Expediente, cuaderno No.2.

<sup>13</sup> Folios 512 a 555. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>14</sup> Folio 512. Expediente, cuaderno No.1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Respecto del área de influencia del proyecto, aclaró que cuenta con dos nacimientos de agua que no han sido contaminados por la actividad minera. El primero, localizado a más de 1.000 metros y a una diferencia de altura de 178 metros de la zona de explotación<sup>15</sup>. El segundo nacimiento que no es aprovechado por la comunidad, ubicado a 1.000 metros y a una diferencia de altura de 165 metros<sup>16</sup>. Adicionalmente, indicó que el Estudio de Impacto Ambiental autorizó un vertimiento a la quebrada "El Tirque", el cual es previamente tratado para evitar la contaminación del recurso hídrico<sup>17</sup>.

Aseveró que el polígono minero no está cubierto por especies predominantes de zona de páramo, contrario a ello el área presenta características de vegetación de alto bosque andino, en donde predomina la presencia de pinos, eucaliptos y pastos<sup>18</sup>. Así mismo, precisó que, actualmente, la zona presenta un ecosistema de remplazo debido a la transformación territorial causada por el desarrollo de actividades agropecuarias<sup>19</sup>.

En lo referente al contrato de concesión FGD - 141 suscrito el 27 de noviembre de 2006 e inscrito en el registro minero el 7 de diciembre del mismo año, advirtió que se encuentra bajo el amparo del artículo 34 de la Ley 685 de 2001. Por tanto, fue debidamente otorgado antes de que fueran aplicables las leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011 y, por ende, aunque la explotación minera hace parte de la delimitación ZP PISBA 1, ello no afecta la legalidad de las concesiones y permisos otorgados<sup>20</sup>.

Puso de presente que, en la zona de influencia directa e indirecta del proyecto minero, no se presentan fenómenos de reptación o remoción en masa; además los estériles de la etapa de construcción del proyecto fueron evacuados y también se realizó la reconfiguración morfológica y paisajística final del entorno mediante su revegetación.

Finalmente, la empresa invocó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto el contrato de concesión fue otorgado por la autoridad minera a los

<sup>15</sup> Precisa las coordenadas N. 1.148. 009,46 y E. 1.152.872,12, a una altura de 3320,52 m.s.n.m.,

<sup>16</sup> Folio 513 y 514. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>17</sup> Folio 514. Expediente, cuaderno No.1

<sup>18</sup> Folio 515. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>19</sup> Folio 516. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>20</sup> Folio 515 y 516. Expediente, cuaderno No.1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

señores Omar Camilo Cárdenas y Pedro Tomas Cely y, por tanto, dichos particulares deben ser vinculados a la *litis*.

**V.2. La Agencia Nacional de Minería**, a través de apoderada judicial, contestó la demanda<sup>21</sup>, oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte actora, con fundamento en las siguientes consideraciones:

Con base en la información contenida en el registro del Catastro Minero Colombiano, indicó que el actor popular se equivocó al individualizar el título minero de placas FDG - 141, por cuanto aquel corresponde a una solicitud de concesión realizada en la ciudad de Cali el 16 de abril de 2004<sup>22</sup>. Por lo anterior, precisó que en el punto con coordenadas X: 1153099 - Y: 1148103, se ubica un título vigente de explotación de carbón con placa FGD – 141, a nombre de Pedro Tomas Cely y Omar Camilo Cárdenas López. Adicionalmente, informó que al consultar el catastro minero no encontró título a nombre de las sociedades Carbones Andinos Ltda o Carboandinos Ltda<sup>23</sup>.

Precisó que la Agencia Nacional de Minería ha llevado a cabo todas las actuaciones tendientes al seguimiento del título en mención, con pleno cumplimiento de las normas mineras aplicables al caso, para lo cual relató el procedimiento administrativo surtido, del cual se extrae lo siguiente:

*"[...] El 18 de septiembre de 2006 el INSTITUTO COLOMBIANO DE GEOLOGÍA y MINERÍA "INGEOMINAS", y los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LÓPEZ y PEDRO TOMAS CELY SANCHEZ suscribieron el contrato de concesión No. FGD-141, para la Exploración Técnica vía Explotación Económica de un yacimiento de CARBÓN MINERAL, en un área ubicada en Jurisdicción del Municipio de Socha, Departamento de Boyacá, por el término de treinta (30) años, contados a partir del día siete (7) de diciembre del 2006, fecha en que se efectuó su inscripción en el Registro Minero Nacional.*

*[...]*

*Mediante Resolución No. 1656 del día 2 de diciembre de 2009 expedida por CORPOBOYACA se otorga la Licencia Ambiental al título Minero No. FGD-141 la cual fue aceptada por la autoridad minera mediante Resolución GTRN-357 del día 28 de octubre de 2010 (folio 147).*

*[...]*

*La Agencia Nacional de Minería solicito a los titulares mineros la modificación de la licencia ambiental otorgada por CORPOBOYACA, mediante resolución No. 01656 de fecha 2 de diciembre de 2009, a fin de que sea concordante con el Programa de Trabajos y Obras (PTO) aprobado mediante auto-GTRN-BS de 28 de octubre de 2010. La Agencia Nacional de Minería a través del Punto de Atención Regional Nobsa, mediante oficio No. 20139030010531 del 20 de agosto de 2013, solicitó ante*

<sup>21</sup> Folios 141 a 162. Expediente, cuaderno No. 1.

<sup>22</sup> Folio 151. Expediente, cuaderno No. 1.

<sup>23</sup> Reverso folio 151. Expediente, cuaderno No. 1

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*CORPOBOYACÁ, información acerca de los resultados del trámite adelantado por los titulares mineros tendiente a obtener la modificación de su licencia ambiental.*

*La Corporación Autónoma Regional de Boyacá CORPOBOYACA, con oficio No. 20135000337362 del 25 de septiembre de 2013, informa que los titulares mineros efectivamente han gestionado ante esa autoridad ambiental, un pronunciamiento frente a la necesidad de modificar la licencia ambiental en la forma requerida por la Autoridad Minera, y que se encuentra adelantando las actuaciones pertinentes para pronunciarse sobre la modificación, motivo por el cual indica que el resultado de ellas sería informado oportunamente.*

*Mediante el Auto PARN-000594 del día 24 de diciembre de 2013, se concluyó la siguiente: "En consecuencia, se entenderá que hasta tanto no exista una decisión de parte de la autoridad ambiental, frente a si es necesaria la modificación o no de la licencia ambiental, los titulares mineros podrán continuar con el desarrollo normal de sus actividades mineras, en razón, a que cuentan con Programa de Trabajos y Obras aprobado, y Licencia Ambiental ejecutoriada y en firme, cumpliendo así los requisitos de ley para el desarrollo de las etapas de Construcción y Montaje y explotación, tal y como se interpreta de la lectura de los numerales 6.2., 6.7., 6.8., y 6.10., de la cláusula sexta del contrato de concesión FGD-141 [...]"<sup>24</sup>.*

Solicitó al a quo declarar la configuración de la causal de indebida conformación del litisconsorcio necesario por pasiva, por cuanto no fueron vinculados los señores Pedro Tomas Cely Sánchez y Omar Camilo Cárdenas López, en su calidad de titulares mineros de la concesión FGD - 141<sup>25</sup>.

Finalmente, señaló que la Agencia Nacional de Minería no cuenta con facultades para adoptar medidas administrativas de carácter ambiental. En este sentido, advirtió que los hechos que fundamentan la acción judicial no son de su competencia, razón por la cual invocó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva<sup>26</sup>.

**V.3.** Mediante memorial de 19 de mayo de 2014<sup>27</sup>, la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, en adelante **CORPOBOYACÁ**, se opuso a todas las pretensiones formuladas por la parte actora, con base en los siguientes argumentos:

Señaló que la licencia ambiental del proyecto cuestionado se profirió en vigencia del Decreto 1220 de 2005<sup>28</sup>, norma que no prohibía el desarrollo de actividades de explotación minera en zona de páramos. Por ende, conforme a la normatividad aplicable y de acuerdo con la evaluación del Estudio de Impacto Ambiental, la autoridad ambiental al otorgar la licencia ambiental, impuso a los titulares una serie

<sup>24</sup> Folio 151 a 153 y 206 a 208. Expediente, cuaderno No. 1

<sup>25</sup> Folio 155. Expediente, cuaderno No. 1

<sup>26</sup> Reverso folio 151. Expediente, cuaderno No. 1

<sup>27</sup> Folio 1 al 13. Expediente, cuaderno No. 5

<sup>28</sup> Por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

de obligaciones de control, compensación y corrección ambiental, las cuales han sido objeto seguimiento.

Conforme al artículo 3 de la Ley 1382 de 2010<sup>29</sup>, norma declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-366 de 2011, explicó que la prohibición de ejecutar trabajos y obras de exploración y explotación minera, en zonas declaradas y delimitadas como de protección de recursos renovables, no cobijaba a las empresas que estuviesen explotando los recursos naturales en pleno cumplimiento de los requisitos legales, las cuales contaban con la posibilidad de desarrollar la actividad minera hasta el vencimiento de la licencia ambiental, sin opción de prórroga.

En lo atinente al caso concreto, aportó el concepto técnico No. MV-0010-2012 de 13 de octubre de 2011, del cual se extrae lo siguiente: “[...] desde el punto de vista técnico ambiental, no era procedente aceptar la solicitud de modificación de la licencia ambiental requerida por los titulares, dado que la acción planteada se encontraba dentro de un ecosistema de páramo definido por el Instituto Humboldt como área restringida para las actividades mineras [...]”.

En lo referente al ejercicio de las funciones de control y seguimiento de la actividad minera desarrollada por la empresa demandada, CORPOBOYACA indicó, concretamente, lo siguiente:

*“[...] A través de Concepto Técnico No. MN-000112011 de fecha 10 de febrero de 2012, de verificación de afectación ambiental a nacimientos de agua por la extracción de carbón en la vereda Mortiño, jurisdicción del municipio de Socha, se determinó la pertinencia de suspender el avance de las labores en el bocaviento, hasta tanto no se tuviese certeza del grado de afectación en los nacimientos de agua por cuenta del desarrollo del mismo, solicitando para tal fin a los titulares mineros, la presentación de un estudio hidrogeológico en donde por medio de éste, se evidencia que las actividades a desarrollar no afectarán los nacimientos presentes dentro del área del título minero.*

*[...] dentro del expediente administrativo de tipo sancionatorio ambiental OOCQ-0005/12, abierto con ocasión de queja interpuesta por vecinos del sector El Alizal, vereda El Mortiño, en jurisdicción del municipio de Socha, por la presunta afectación ambiental por labores mineras, contra la Empresa CARBONES ANDINOS LTDA, con título minero FGD-141, en el sector que comprende los páramos y subpáramos, según su dicho, una vez ordenada la apertura de Indagación Preliminar mediante Auto No. 0255 del 02 de febrero de 2012, la Subdirección Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA, llevó a cabo visita de inspección ocular al*

<sup>29</sup> Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

sitio objeto de la queja, emitiendo el Concepto Técnico No. DS 12 2012 de fecha 25 de julio de 2012, a través del cual se señala que: **"No se evidencia afectación a los recursos naturales expresamente a los recursos agua y suelo en lo que respecta a los nacimientos de agua ubicados en la parte alta de la ladera, ni se observaron cambios en sus niveles; en la actividad de disposición de estériles no se evidencia el proceso de compactación, predeterminando alta infiltración y posibles fallas del terreno"**

[...]

Así mismo, funcionarios de la Subdirección Administración Recursos Naturales, efectuaron una visita el día 21 de mayo de 2013, a la vereda El Mortiño jurisdicción del municipio de Socha, al lugar donde se desarrolla el proyecto de explotación de un yacimiento de carbón, amparado por el Contrato de Concesión No. FCO-141 suscrito con INGEOMINAS, generando el Concepto Técnico KT-0023/13 de fecha 21 de agosto de 2013, del cual se extrae lo pertinente:

[...]

#### V. CONCEPTO TÉCNICO

**"...Luego de la visita de control y seguimiento a la Licencia Ambiental OOLA-0054108 de propiedad de los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LOPEZ y PEDRO TOMAS CELY SANCHEZ, identificados con cédula de ciudadanía Nros. 19.367.529 expedida en Bogotá y 4.258.263 expedida en Socha, que adelantan la explotación de minerales "Carbón" en una bocamina, se concluye que, está cumpliendo con los aspectos de manejo ambiental en la zona, como con su respectivo y adecuado manejo de aguas lluvias y de escorrentía, además de las aguas que provienen de la mina, la disposición adecuada de residuos sólidos, adecuada señalización de la zona, la recomposición del área que correspondía al botadero de estériles, entre otros; dando así cumplimiento a la Resolución No. 1656 de fecha 02 de diciembre de 2009, por medio de la cual esta Corporación le otorgó Licencia Ambiental.**

[...]

Además por el cumplimiento en la normativa ambiental NO se evidencia afectación a los recursos naturales, pero se debe tener en cuenta que por el tipo de actividad "minera" se apreciaron algunos impactos paisajísticos, los cuales pueden ser mitigados o compensados con obras de manejo y/o control ambiental. [...]"<sup>30</sup>

Finalmente, la entidad propuso la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva tras considerar que: **"[...] las atribuciones y funciones de los agentes públicos del Estado se encuentran debidamente regladas, razón por la cual, no puede CORPOBOYACA apropiarse de ellas, ni invadir orbitas que son de competencia de otra entidad pública con misión y función diferente a las de CORPOBOYACA [...]"**.

**V.4. El Municipio de Socha**, por intermedio de apoderado judicial, contestó la demanda<sup>31</sup>, oponiéndose a las pretensiones formuladas por la parte actora, con fundamento en las siguientes consideraciones:

<sup>30</sup> Folios 6 a 8. Expediente, cuaderno No.5.

<sup>31</sup> Folios 163-172. Expediente, cuaderno No.1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

En lo referente a la protección del ecosistema del sector Alizal, de la vereda "El Montaña", consideró que el asunto es de interés regional y sobrepasa las atribuciones del ente territorial, al corresponderle, conjuntamente, a CORPOBOYACÁ, a la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Naturales y al Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Así, precisó que la función de control y vigilancia del ambiente a cargo de los municipios debe desarrollarse de manera conjunta y bajo los lineamientos de las Corporaciones Autónomas Regionales.

Invocó la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva indicando que la responsabilidad por los hechos narrados en la demanda le es atribuible, presuntamente, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

Finalmente, solicitó al *a quo* vincular a la *litis* a la Unidad Administrativa Especial de Sistema de Parques Naturales y al Ministerio del Medio Ambiente, a efectos de integrar el litisconsorcio necesario por pasiva<sup>32</sup>.

**V.5.** A través de memorial de 12 de agosto de 2014<sup>33</sup>, el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible** solicitó su desvinculación del trámite procesal por carecer de legitimación en la causa por pasiva.

Puso de presente que al Ministerio le corresponde orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y, por ende, no es ente ejecutor sino rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables. Preciso que, en el presente caso, las autoridades llamadas a comparecer al proceso eran la Unidad Administrativa Especial de Parques Naturales y las Corporaciones Autónomas Regionales de la jurisdicción.

Finalmente, reiteró que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no es responsable del seguimiento y control de los impactos ambientales causados bajo el amparo del título minero objeto de la controversia.

<sup>32</sup> Folios 171. Expediente, cuaderno No.1

<sup>33</sup> Folio 571 y 582. Expediente, cuaderno No.1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**V.6. La Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales de Colombia**, a través de memorial de 22 de septiembre de 2014<sup>34</sup>, advirtió que no ha vulnerado los derechos colectivos invocados por el actor popular, toda vez que no le compete la administración de la zona en donde se encuentra ubicado el título minero.

Conforme a las funciones atribuidas a esa entidad por el Decreto 3572 de 2011, señaló que su principal objetivo es la administración y manejo del Sistema de Parques Nacionales Naturales y la Coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas<sup>35</sup>.

Precisó que actualmente existen 58 áreas protegidas integrantes del Sistema Nacional de Parques, dentro de las cuales se encuentra el Parque Nacional Natural de Pisba<sup>36</sup>. Sin embargo, la zona de explotación minera objeto de análisis, no yace al interior de ese Parque Natural, ni ha sido declarada zona de amortización del mismo<sup>37</sup>.

Según lo dispuesto en el artículo 330<sup>38</sup> del Decreto - Ley 2811 de 1974<sup>39</sup> y en el numeral octavo<sup>40</sup> del artículo 5 del Decreto 622 de 1997<sup>41</sup>, aclaró que las zonas de amortiguación de los parques naturales son aquellas que permiten la atenuación de perturbaciones que pueda generar la acción humana; es decir, la zona circunvecina a las áreas del sistema que evitan alteraciones del equilibrio ecológico. No obstante, acotó que no es posible hablar de zona amortiguadora en el Parque Nacional

<sup>34</sup> Folio 617 y 629. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>35</sup> Folio 617. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>36</sup> Folio 619. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>37</sup> Folio 617. Expediente, cuaderno No.1.

<sup>38</sup> Al respecto la norma señala: "[...] Artículo 330º.- De acuerdo con las condiciones de cada área del sistema de parques Nacionales de los ordinales a) a e) del artículo precedente, se determinarán zonas amortiguadoras en la periferia para que atenúen las perturbaciones que pueda causar la acción humana. En esas zonas se podrán imponer restricciones y limitaciones al dominio [...]."

<sup>39</sup> "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente".

<sup>40</sup> Al respecto la norma señala: "[...] artículo 5o. Para los efectos del presente decreto se adoptan las siguientes definiciones: [...] "8. Zona amortiguadora. Zona en la cual se atenúan las perturbaciones causadas por la actividad humana en las zonas circunvecinas a las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con el fin de impedir que llegue a causar disturbios o alteraciones en la ecología o en la vida silvestre de estas áreas. [...]"

<sup>41</sup> "Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto- Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959".

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Natural de Pisba, toda vez que no ha sido declarada mediante acto administrativo proferido por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Finalmente, la entidad allegó el mapa de geo referenciación del título minero FGD - 141, que ubica el título fuera del Parque Nacional Natural de Pisba, a 3.4 kilómetros aproximadamente.

## VI.- INTERVENCIÓN DE TERCEROS

**VI.1. La Fundación Universitaria Juan de Castellanos**, a través de memorial de 1 de agosto de 2016<sup>42</sup>, presentó un recuento técnico, normativo y jurisprudencial relacionado con los ecosistemas existentes en los páramos colombianos y analizó, de manera general, las alteraciones presentes en el Parque Nacional Natural de Pisba, como consecuencia de las actividades mineras.

Recordó la obligación del Estado de identificar, caracterizar, delimitar y proteger los páramos presentes en el territorio nacional, velando por la conservación de las zonas estratégicas que puedan verse afectadas por el desarrollo de actividades mineras<sup>43</sup>.

Adujo, además, que a CORPOBOYACÁ le corresponde cancelar aquellas licencias que se encuentran vigentes en el Páramo de Pisba. Labor que debe realizar de manera articulada con las Mesas Minero-Ambientales del orden regional y nacional, según lo dispone el artículo 34, del Código Minero, el artículo 3 de la Ley 1382 de 2010 y el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015<sup>44</sup>.

Puso de presente que al Instituto Von Humboldt le corresponde efectuar la delimitación técnica de las áreas de páramos, la cual deberá ser adoptada, mediante acto administrativo, por las autoridades ambientales competentes (Ministerio, Corporaciones y Municipios).

Finalmente, consideró que, en aplicación de los principios propios del derecho ambiental, a la Agencia Nacional de Minería le corresponde revocar aquellos títulos

<sup>42</sup> Folio 1554 a 1559. Expediente, cuaderno No.3.

<sup>43</sup> Folio 1582. Expediente, cuaderno No.3.

<sup>44</sup> Folio 1587. Expediente, cuaderno No.3.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

mineros otorgados en las zonas de Parques Nacionales o Regionales Naturales, en las áreas declaradas de protección y en las áreas de páramos, estén o no declarados.

**VI.2. La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia**, en el marco de su intervención, solicitó el amparo de los derechos colectivos<sup>45</sup>.

Aclaró que la zona en la que se ubica el título minero objeto de debate, aunque no pertenece al área geo-referenciada del Parque Natural Nacional de Pisba (PNNP), hace parte de la delimitación del Páramo de Pisba. Por tanto, en aplicación del principio de precaución, comprende un área de protección exenta del desarrollo de actividades mineras. Lo anterior, por ser la delimitación del Instituto Von Humboldt la base de referencia que debe seguir el Ministerio de Ambiente según lo dispuesto por la Corte Constitucional.

Respecto al tratamiento de las aguas residuales, alegó que el proceso de trituración y lavado del carbón, libera metales y químicos altamente tóxicos, que contaminan no solo los recursos naturales de agua, sino también el suelo y la vegetación. Además, cuando la mina es abandonada, el agua de lluvia reacciona con la roca expuesta causando oxidación de minerales de sulfuro de metal, lo cual, libera hierro, aluminio, cadmio y cobre en el sistema de aguas circundantes.

Puso de presente que los anteriores impactos no se detectan con una visita ocular, sino que es necesario realizar un estudio hidrogeológico, para observar el comportamiento del nivel freático.

De igual forma, del material probatorio, destacó la existencia de posibles alteraciones de los caudales, degradación del suelo, erosión, deterioro paisajístico, pérdida de cobertura vegetal, desencadenamiento, activación de procesos de inestabilidad y riesgo de deslizamientos del suelo. Por lo tanto, consideró que era necesario que la entidad territorial realizara los estudios técnicos de delimitación y zonificación de las áreas de amenaza como lo dispone el Decreto 1807 del 2014, en el marco de su EOT<sup>46</sup>.

<sup>45</sup> Folio 1590 a 1623. Expediente, cuaderno No.3.

<sup>46</sup> Folio 1622. Expediente, cuaderno No. 2

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

## VII.- AUDIENCIA DE PACTO DE CUMPLIMIENTO

El 23 de enero de 2015 tuvo lugar la audiencia especial de que trata el artículo 27 de la Ley 472 de 1998<sup>47</sup>, la cual se declaró fallida debido a la ausencia de fórmulas de arreglo entre las partes interesadas<sup>48</sup>.

## VIII.- LA PROVIDENCIA APELADA

El 21 de marzo de 2017, el Tribunal Administrativo de Boyacá profirió sentencia en primera instancia, mediante la cual amparó los derechos colectivos “[...] *al ambiente sano y desarrollo sostenible* [...]” y, en consecuencia, resolvió lo siguiente:

*“[...] PRIMERO. DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales.*

*SEGUNDO. DESESTIMAR la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario por activa invocada por la Agencia Nacional de Minería.*

*TERCERO. DESESTIMAR las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por las demás entidades demandadas.*

*CUARTO. DECLARAR que la Agencia Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá son responsables por acción, de la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y desarrollo sostenible al otorgar título minero y licencia ambiental a la empresa Carbones Andinos Ltda.*

*QUINTO. DECLARAR que la empresa Carbones Andinos Ltda., es responsable por acción, de la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y desarrollo sostenible al realizar actividades de explotación minera en el área concesionada bajo el título minero FGD- 141 la cual pertenece al ecosistema de páramo, tal como se estableció apartes anteriores de esta sentencia.*

*SEXTO. DECLARAR que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el municipio de Socha son responsables por omisión de los derechos colectivos invocados al ambiente sano y desarrollo sostenible, invocados en la demanda, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.*

*SEPTIMO. ORDENAR el cese inmediato de las actividades de explotación minera adelantadas por la empresa Carbones Andinos Ltda., en la mina Santa Inés ubicada en el sector El Alizal - Vereda El Mortiño del municipio de Socha, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo que delimite de manera definitiva el Páramo de Pisba.*

*OCTAVO. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible iniciar las gestiones necesarias y pertinentes para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como referencia la delimitación cartográfica a escala 1:25.000 que expida el Instituto Alexander Von Humboldt de conformidad con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de nueve (9) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.*

<sup>47</sup> "Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones"

<sup>48</sup> Folio 724 al 727. Expediente, cuaderno No. 2

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Así mismo, deberá realizar las gestiones que se encuentren a su cargo para lograr que el Instituto Alexander Von Humboldt expida de manera pronta la delimitación cartográfica del Páramo de Pisba a la escala 1:25.000 establecida en la Ley 1753 de 2015 (artículo 173). Para ello deberá allegar un informe mensual de los avances que realice el Instituto, el primero de ellos se deberá aportar dentro de un (1) mes siguiente a la notificación de la presente providencia.

**NOVENO. ORDENAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** realizar un censo de las actividades de explotación minera sin los respectivos títulos que se encuentren ubicadas en toda la extensión del Páramo de Pisba conforme a la delimitación realizada por el IAVH en el Mapa de Páramos 2013, ello con el fin de iniciar las labores necesarias para obtener el cese de dichas actividades hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba. Para ello, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, deberá allegar un informe en el cual determine e Individualice la ubicación de todas las actividades mineras sin títulos existentes en la extensión del Páramo de Pisba que se encuentre dentro de su jurisdicción.

La Corporación deberá realizar el acompañamiento a mina Santa Inés operada por la empresa Carbones Andinos Ltda., con el fin de verificar el cese de las actividades de explotación minera. Para esta labor, deberá allegar un informe cada dos (2) meses en el cual evidencie el estado actual de la mina, y el cumplimiento de la orden de cese de actividades mineras.

**DÉCIMO. ORDENAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** y a la **empresa Carbones Andinos Ltda.**, a que conjuntamente inicien las obras pertinentes con el fin de instalar las barreras artificiales alrededor de la zona en la cual se encuentra la bocamina de la mina de Carbones Andinos Ltda., para lo cual, deberá allegar un informe cada dos (2) meses del Estado en que se encuentra la zona de la bocamina, específicamente el área que se observa digitalizada en, las fotografías SDC10033, SDC10034 y SDC10Q35 a folios 121 y;122 aportadas por la Defensoría del Pueblo.

Así mismo, deberán iniciar las obras necesarias para el control y seguimiento de los vertimientos que se presenten en el área de la mina de Carbones Andinos Ltda., para lo cual, deberá allegar un informe cada dos (2) meses del Estado en que se encuentra la zona de la bocamina, específicamente el área que se observa digitalizada en las fotografías SDC10033, SDC10034 y SDC10035 a folios 121 y 122 aportadas por la Defensoría del Pueblo.

**DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR** al **municipio de Socha** a que realice un censo de las actividades de explotación minera sin títulos que se encuentren ubicadas en el Páramo de Pisba que pertenezca a su jurisdicción, ello con el fin de iniciar las labores necesarias, con el acompañamiento de Corpoboyacá, para obtener el cese inmediato de dichas actividades. Para ello, el municipio deberá allegar un informe dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, en el cual determine e individualice la ubicación de todas las actividades mineras sin títulos existentes en la extensión del Páramo de Pisba que se encuentre dentro de su jurisdicción.

**DÉCIMO SEGUNDO. ORDENAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** y al **municipio de Socha** a que, conjuntamente inicien las gestiones necesarias para la recuperación de la franja vegetal protectora de la retención y regulación hídrica de la quebrada El Tirque y de los nacimientos 1, 2 y 3 referenciados en esta providencia y ubicados en la vereda el Mortiño del municipio de Socha. Para ello, estas dos entidades deberán allegar dentro de un (1) mes siguiente a la notificación del presente fallo, un informe en el cual explique de manera detallada las actividades que se realizarán con el fin de cumplir dicha orden. Para el cumplimiento total de la presente orden, el municipio de Socha y Corpoboyacá tendrán como plazo máximo el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente fallo.

**DECIMO TERCERO. ORDENAR** a la **Agencia Nacional de Minería** entregar un informe a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** en el cual individualice e identifique

2002

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*todos los títulos mineros existentes en el Páramo de Pisba, incluyendo aquellos que aún no hayan iniciado actividades de explotación. Para ello, la Sala le otorgará a la Agencia Nacional de Minería un plazo máximo de dos (2) meses siguientes a la notificación del presente fallo.*

**DECIMO CUARTO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Minería abstenerse de otorgar nuevos títulos mineros a las empresas que soliciten en concesión cualquier área incluida dentro de la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos 2013.

**DÉCIMO QUINTO. ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá abstenerse de otorgar licencia ambiental a las empresas que soliciten dicho permiso para la exploración y explotación minera dentro del área incluida en la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos 2013.

**DÉCIMO SEXTO. EXHORTAR** al Instituto Alexander Von Humboldt para que, de manera pronta, expida la delimitación del Páramo de Pisba a la escala cartográfica 1:25.000 antes del vencimiento del termino establecido para que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo que declare la delimitación de dicho Páramo (doce meses), de conformidad con lo establecido en el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

**DECIMO SEPTIMO. CONFORMAR** el Comité de Verificación de la sentencia, integrado por las autoridades y entidades señaladas en el acápite de "11.5 CONCLUSIONES Y SENTIDO DE LA DECISIÓN", quienes deberán presentar informes trimestrales del cumplimiento de las órdenes impartidas.

**DECIMO OCTAVO. CONDENAR EN COSTAS** a la Agencia Nacional de Minería, municipio de Socha, Corpoboyacá, Carbones Andinos Ltda., y Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible, tásense las expensas en TRES MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$3.700.000) a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

**DECIMO NOVENO.** Por Secretaría y una vez verificado el Cumplimiento de las órdenes impuestas, archívese de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor. [...]"

En el desarrollo de la sentencia, la Corporación se pronunció respecto de (i) la intervención del Estado en la actividad económica de extracción de recursos naturales no renovables; (ii) el principio de precaución; (iii) la protección del Páramo de Pisba; (iv) la prohibición de ejercer actividades mineras en dicho ecosistema, (v) la vulneración de los derechos colectivos amparados y (vi) el grado de competencia y responsabilidad de las entidades vinculadas.

Respecto del principio de desarrollo sostenible, el Tribunal Administrativo de Boyacá consideró que este debía servir de guía para solventar las tensiones presentes entre los intereses de protección del ambiente y la promoción del desarrollo económico, ambos bienes jurídicos objeto de amparo constitucional.

Puso de presente que la suscripción de un contrato de concesión minera no implica la transferencia del dominio de los recursos provenientes del subsuelo sino el derecho a su explotación razón por la cual este instrumento está supeditado al

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA  
REGIONAL DE BOYACÁ

ejercicio de las facultades de vigilancia y control de las autoridades estatales<sup>49</sup>. Así, el Estado debe impartir instrucciones y efectuar acciones que promuevan el ejercicio adecuado de esta actividad económica garantizando la utilización eficiente del recurso, su preservación, disponibilidad y aprovechamiento.

Con base en ello, recordó que el Legislador, a través de las Leyes 1450 de 2010, 1382 de 2011 y 1753 de 2015, prohibió la ejecución de proyectos de minería e hidrocarburos en zonas delimitadas como ecosistemas de páramo, limitando así la libertad económica de los particulares en el desarrollo de estas actividades.

En virtud del principio de precaución, refirió que las autoridades ambientales cuentan con la obligación de suspender las actividades económicas cuyos efectos nocivos sean inciertos. De ahí, concluyó que, permitir la ejecución de una obra sin contar con la certeza científica sobre su no peligro, es un acto de irresponsabilidad e imprudencia que puede ocasionar daños irremediables sobre la naturaleza y el ser humano.

De conformidad con el dictamen pericial practicado durante el debate procesal, el Tribunal de instancia concluyó que el polígono minero se encuentra en el interior del Páramo de Pisba, conforme con la delimitación cartográfica elaborada por el Instituto Von Humboldt, en el año 2013, bajo la escala 1:150.000. Lo anterior, teniendo en cuenta que la mina de carbón está situado a una altura de 3.200 a 3.800 metros sobre el nivel del mar y la geo referenciación acoge las zonas ubicadas por encima de los 3000 metros.

A juicio del *a quo*, aun cuando el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha adoptado el acto administrativo a través del cual acota los límites del Páramo de Pisba, lo cierto es que en virtud de los documentos científicos elaborados por el Instituto Von Humboldt, correspondientes a los años 2007 y 2012, esto es, los "Mapas de Páramos de Colombia" publicados en dichas anualidades, el polígono minero se encuentra en dicho territorio, delimitado a escalas 1:300.000 y 1:150.000, respectivamente.

Precisó que, según lo establecido en la Ley 1753 de 2015, las áreas delimitadas como páramos se encuentran excluidas del desarrollo de actividades agropecuarias,

---

<sup>49</sup> Folio 726. Expediente Cuaderno No. 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

de exploración o explotación de recursos naturales no renovables y de construcción de refineries de hidrocarburos.

El Tribunal anotó que, inicialmente, el área donde se ubica el contrato de concesión FGD-141, tenía las características propias del ecosistema de páramo; sin embargo, las actividades agrícolas, ganaderas y mineras, transformaron la zona en bosque alto andino y en ecosistema de reemplazo. En tal dirección, consideró que:

*"[...] El área de terreno otorgado en concesión al parecer ya no se encuentra en zona física de páramo como consecuencia de la transformación a la que ha sido obligada, es posible concluir que las actividades agropecuarias y mineras son las que han generado impactos en el ecosistema al punto de desaparecer su beneficio ecosistémico, por tanto, no sería coherente permitir la permanencia de dichas actividades argumentando que no existe ecosistema por proteger.*

*Para la Sala, resulta evidente que la transformación de dicho ecosistema se ha generado como consecuencia de la falta de intervención de las autoridades competentes, situación que se hace evidente al observar que el ecosistema se modificó por el paso del tiempo, por tanto, dicha circunstancia ha podido ser prevenida si se hubiese advertido con anterioridad [...]."*

Adicionalmente, con base en el acervo probatorio, reprochó el hecho consistente en que el polígono de explotación no ha sido delimitado por barreras artificiales que impidan al carbón acoplado trasladarse a los terrenos vecinos y a las fuentes hídricas cercanas, y tampoco se ha evidenciado el funcionamiento de un sistema de tratamiento de aguas residuales vertidas como consecuencia de las aguas lluvias que caen a los acopios de carbón mencionados.

Al resolver el caso concreto, el referido Tribunal concluyó lo siguiente:

*"[...] La Agencia Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá son responsables por acción, de la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y desarrollo sostenible al otorgar título minero y licencia ambiental a la empresa Carbones Andinos Ltda., para realizar actividades de exploración y explotación minera en un área constituida como páramo dentro de la delimitación establecida por el Instituto Alexander Von Humboldt desde el año 2007.*

*Así mismo, la empresa Carbones Andinos Ltda. es responsable de la operación de actividades mineras ejecutadas en el área concesionada bajo el título minero FGD-141 la cual pertenece al ecosistema protegido de páramo, tal como se estableció apartes anteriores de esta sentencia.*

*Ahora bien, se encuentra que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el municipio de Socha son responsables por omisión de los derechos colectivos invocados al ambiente sano y desarrollo sostenible invocados en la demanda, toda vez que, como se advirtió en el caso concreto el Ministerio no ha dado cumplimiento a la*

**Radicación:** 15001-23-33-000-2014-00223-02  
**Actor:** NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*normatividad que le impone delimitar los páramos haciendo uso de la información que actualmente tiene a disposición el Instituto Alexander Von Humboldt, situación que ha generado la expedición de títulos mineros y licencias ambientales sobre predios que se encuentran ubicados en ecosistemas de páramos.*

*Respecto al municipio de Sacha, como se Indicó anteriormente dentro del proceso no se demostró que el ente territorial intervino de manera activa en el control y seguimiento de las actividades mineras desarrolladas por la empresa Carbones Andinos Ltda., tampoco se logró demostrar el actuar de la entidad frente a la protección del Páramo de Pisba que se encuentra dentro de su jurisdicción.*

*En este sentido, la Sala declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, teniendo en cuenta que a la entidad corresponde administrar, implementar políticas, planificar y adelantar estudios respecto al Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

*Finalmente, se advierte que la Agencia Nacional de Minería invocó la excepción de indebida conformación del litisconsorcio necesario por activa (fl. 155), toda vez que, el título minero de la mina en mención fueron otorgados a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, sin embargo, la Sala encuentra que dicha excepción no tiene ánimo de prosperar teniendo en cuenta que la misma entidad, mediante Resolución No. 744 del 6 de marzo de 2014 declaró perfeccionada la cesión del 100% de los derechos del contrato de concesión FGD-141 que pertenecían a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, a favor de la Sociedad Carbones Andinos Ltda., quedando como única beneficiaria y responsable de los derechos y obligaciones del Contrato. [...]"*

## **IX.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS DE APELACIÓN**

**IX.1.** El apoderado judicial de la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, con fundamento en las siguientes consideraciones<sup>50</sup>:

*Puso de presente que la actividad económica desarrollada en virtud del título FDG - 141, se ejecuta en una zona susceptible de extracción de recursos naturales no renovables, dado que: "[...] el páramo no existe ni desde la perspectiva jurídica ni desde la perspectiva ambiental. Tal afirmación se sustenta en el hecho de que el MADS no ha expedido un acto administrativo que declare la zona protegida, con los necesarios efectos de exclusión para la actividad minera, lo que implica que jurídicamente no existe como área protegida. Ahora bien, desde la óptica ambiental tampoco existe, porque como se pudo constatar por los peritos expertos, la zona del proyecto no es de páramo, y la misma correspondió a Bosque Alto Andino pero que en razón a que las actividades antrópicas han*

<sup>50</sup> Folios 1774 a 1799. Expediente Cuaderno No. 4.

2001

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*generado un Ecosistema de Reemplazo, hoy dicho bosque está desaparecido, quedando exclusivamente algunos relictos del mismo, en la ronda de dos quebradas de la zona [...]*<sup>51</sup>.

Adicionalmente anotó que la explotación tampoco hace parte de la zona de amortiguación del Parque Natural de Pisba, toda vez que no presta aquellos servicios ecosistémicos, ni ha sido delimitada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, dadas las modificaciones causadas por la agroindustria al entorno.

Planteó que la actividad económica cuestionada (desarrollada en virtud del contrato de concesión minera No. FDG - 141 y de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 01656 de 2 de diciembre de 2009), responde al ejercicio de unos derechos emanados de las autorizaciones estatales conferidas por las autoridades competentes, con el lleno de los requisitos legales<sup>52</sup>.

Del debate probatorio, resaltó que: *i)* el área de polígono otorgada en concesión a la empresa no corresponde a un ecosistema de paramo; *ii)* la actividad extractiva no está contaminando las fuentes hídricas del área de influencia minera; y, *iii)* la deforestación a lo largo del cauce de la quebrada Alizal es producto de la expansión de la frontera agrícola<sup>53</sup>.

De manera complementaria, señaló que la aplicación del principio de precaución no puede dar lugar a determinaciones arbitrarias, requiriéndose que las medidas adoptadas sean razonables y proporcionadas. Aun así, a su juicio, no se demostró la existencia de un riesgo ambiental sumario que justificara su adopción en el presente caso<sup>54</sup>.

Recordó que el Código de Minas, en su texto original, no contempló a los páramos como zonas excluidas de la actividad minera (a menos que los mismos fueran parte de alguna figura de protección de los recursos naturales delimitada y declarada por la autoridad competente).

<sup>51</sup> Folio 1776. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>52</sup> Folio 1777. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>53</sup> Folio 1781 a 1783. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>54</sup> Folio 1784. Expediente Cuaderno No. 4.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Ahora bien, aclaró que este escenario se modificó con ocasión de la prohibición de extraer recursos naturales provenientes del subsuelo en zonas de páramo, establecida en las Leyes 1382 de 2010, 1450 de 2011 y 1753 de 2015. No obstante, aquella restricción requiere de la declaratoria previa de zona de páramo efectuada por la autoridad ambiental competente, con base en una georeferenciación a escala 1:25.000<sup>55</sup>.

Respecto de las competencias en materia de conservación y acotación de áreas protegidas, resalto que dicha atribución corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, sirviéndose de los estudios elaborados por las Corporaciones Autónomas Regionales, los centros urbanos, la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales, el Instituto Von Humboldt y el Instituto Geográfico "Agustín Codazzi"<sup>56</sup>.

En ese orden de ideas, invocó la protección de las situaciones jurídicas consolidadas, acogiéndose a la aplicación de los principios de legalidad, debido proceso, buena fe, confianza legítima e indemnización estatal, para así evitar que la administración pública adopte decisiones arbitrarias, acto expresamente prohibido por el artículo 34 de la Constitución Política<sup>57</sup>.

Finalmente, a su juicio, el *a quo* vulneró el principio de igualdad tras emprender acciones en contra de la empresa minera, dejando pasar por alto el impacto de las demás actividades económicas, específicamente, agrícolas, que fueron determinantes en la extinción del ecosistema de bosque alto andino<sup>58</sup>.

**IX.2.** La apoderada judicial de la **Agencia Nacional de Minería** interpuso recurso de apelación en contra de la sentencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en los siguientes términos<sup>59</sup>:

En primer lugar, solicitó al *ad quem* tener como precedente para su decisión los argumentos esbozados dentro de la contestación de la demanda y los alegatos de

---

<sup>55</sup> Folio 1789. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>56</sup> Folio 1790. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>57</sup> Folio 1794. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>58</sup> Folio 1798. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>59</sup> Folios 1818 a 1842. Expediente Cuaderno No. 4.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

conclusión, los cuales demuestran la falta de legitimación por pasiva de esa entidad en el debate judicial.

Puso de presente que la actividad minera se encuentra blindada por las exigencias jurídicas y técnicas contempladas en el Código de Minas, las cuales garantizan la preservación del ambiente sano y la conservación del equilibrio ecológico<sup>60</sup>.

Precisó que esa entidad aprueba las obras de construcción, montaje y explotación de recursos naturales del subsuelo, previa autorización emitida por la autoridad ambiental, a través de una licencia ambiental, soportada en un estudio de impactos ambientales<sup>61</sup>.

Respecto del título minero con placas FGD - 141, observó que la Agencia ha realizado un trabajo riguroso en la fiscalización de los requisitos mineros y ambientales, sin perjuicio de las funciones a cargo de CORPOBOYACA.

Recordó que, conforme al peritaje efectuado en el proceso judicial, los daños ambientales alegados por el accionante no corresponden a perjuicios causados por la actividad minera de aquel título, dado que, para la época en que inició el proceso judicial, aún no había iniciado la etapa de explotación<sup>62</sup>.

Finalmente, consideró que la sentencia apelada se fundamenta en una afirmación falsa, esto es, que el título minero hace parte de una zona páramo. En efecto, la Resolución 769 de 2002, establece diferentes definiciones de páramo, por lo tanto, el territorio se caracteriza como tal, no solo por su ubicación y altura, sino por los factores naturales de vegetación e intervención antrópica. Los cuales, de acuerdo con el dictamen pericial, corresponden a un ecosistema de remplazo.

**IX.3. La apoderada judicial de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá sustentó su recurso de apelación con base en los siguientes argumentos<sup>63</sup>:**

<sup>60</sup> Folio 1822. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>61</sup> Folio 1823. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>62</sup> Folio 1833 a 1835. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>63</sup> Folios 1842. Expediente Cuaderno No. 4.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA  
REGIONAL DE BOYACÁ

Frente a la vulneración de los derechos colectivos y conforme al acervo probatorio, anotó que los impactos ambientales generados en el marco de la operación minera fueron controlados por el accionar proactivo de su representada.

Resaltó que solo será posible restringir el desarrollo de actividades mineras y agropecuarias en el Páramo de Pisba, a partir de la fecha en que se delimite dicho territorio. Siendo ello así, explicó que ante la falta de delimitación de la zona de páramo no es posible desplegar un accionar efectivo para garantizar la protección que se le endilga.

En cuanto al numeral décimo primero del fallo apelado que ordena al ente territorial y a CORPOBOYACA la realización de un censo de actividades de explotación de minera ilegal en el Páramo de Pisba, alegó que la entidad no cuenta con la capacidad técnica y operativa para atender la orden en el término fijado por el *a quo*, teniendo en cuenta que la extensión del complejo paramuno es de 100,644,81 hectáreas.

Respecto del numeral décimo del fallo de primera instancia, el cual ordena a la Corporación y a la sociedad minera la realización de medidas de corrección de impactos ambientales, manifestó que, al tenor de lo dispuesto en los términos de referencia para la elaboración del Estudio de Impacto Ambiental, la orden versa sobre una competencia atribuida al titular de la actividad.

En cuanto al numeral décimo segundo del fallo de primera instancia que ordena a la Corporación emprender gestiones para la recuperación de la franja vegetal protectora de los nacimientos de agua, alegó que aquella es una responsabilidad legal atribuida a los propietarios de esos predios, conforme al artículo 2.2.1.1.18.2 del Decreto 1076 de 2015.

Finalmente, adujo que el juez de primera instancia, al momento de responsabilizar a la Corporación, obvió los elementos estructurantes de la responsabilidad extracontractual administrativa. Los cuales comprenden: i) un hecho imputable a la administración, ii) un daño o perjuicio indemnizable y iii) una relación de causalidad entre el aludido hecho dañoso imputable a la administración y el daño a indemnizar.

2006

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**IX.4.** La apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, en el recurso de apelación, solicitó que, de confirmarse la sentencia de primera instancia<sup>64</sup>, se modifique el numeral octavo de la parte resolutive y se ordene delimitar el páramo de Pisba bajo la escala 1:000.000, en un plazo mayor.

**IX.5.** El **Municipio de Socha**, por intermedio de apoderado judicial, puso de presente la posible afectación socio - económica del municipio al limitar el desarrollo del sector agropecuario<sup>65</sup>. Asimismo, reiteró la falta de legitimación por pasiva del ente territorial, tras considerar que ya empleó los recursos de protección del ambiente que tenía a su alcance.

## **X. ALEGATOS EN SEGUNDA INSTANCIA**

**X.1.** La **Delegada de la Defensoría del Pueblo - Regional de Boyacá**, solicitó confirmar la sentencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a fin de evitar el riesgo de contaminación de ese ecosistema y de sus fuentes hídricas<sup>66</sup>, con base en las siguientes consideraciones:

Puso de presente que, por encontrarse la mina en inactividad, en el debate probatorio no se logró demostrar la contaminación de las aguas de la quebrada denominada "El Tirque" (a la cual se vierten las aguas de la bocamina), lo cual no significa que por aplicación del principio de precaución se deban suspender las medidas preventivas adoptadas para controlar los efectos de los vertimientos.

A su juicio, la conclusión del dictamen pericial, según la cual el polígono minero no comprende un ecosistema de páramo, fue teórica y, adicionalmente, no está soportada en una caracterización de las especies. Por ello, recordó que en la inspección judicial realizada el Tribunal apreció la vegetación compuesta por matorrales, pajonales, encenillos y mortiños, todos estos elementos propios de la franja altoandina y de subpáramo.

Finalmente, acotó que conforme a la "Guía Divulgativa de Criterios para la Delimitación de Páramos" del Instituto Von Humboldt, no deja de ser paramo aquel

<sup>64</sup> Folio 1857 a 1858 y 1862 a 1854. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>65</sup> Folio 1844 a 1855. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>66</sup> Folio 1926 a 1929. Expediente Cuaderno No. 4.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

que ha sido intervenido o transformado por la actividad humana. Es decir, que un páramo en condiciones de pastoreo, cultivo o cualquier otra actividad antrópica, mantiene su categoría de preservación estratégica.

**X.2.** En contraposición, el apoderado judicial de la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**<sup>67</sup>, solicitó la revocatoria de la sentencia de primera instancia, al considerar que las actividades mineras ejecutadas por la empresa, no han afectado los nacimientos de agua o las especies nativas del Parque Nacional Natural de Pisba, habida cuenta que se han acatado los requisitos legales y ambientales exigidos para el desarrollo de la actividad extractiva.

**X.3.** Asimismo, la apoderada de la **Agencia Nacional de Minería**<sup>68</sup> reiteró los argumentos esbozados en el recurso de apelación, manifestando, principalmente, que la actividad objeto de debate, no ha causado los impactos ambientales alegados por el accionante.

En efecto, afirmó que la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** no pudo generar los daños ambientales atribuidos por el actor popular, por cuanto a la fecha en que se presentó la demanda, las acciones de explotación de carbón aún no habían comenzado; y, adicionalmente, el dictamen pericial concluye que la explotación minera de ese título no causó los perjuicios ambientales evidenciados en el sector.

Por último, adujo que la entidad no tiene dentro de sus competencias el control y la restauración del ambiente, siendo ello atribuido a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

**X.4.** La apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**<sup>69</sup>, basada en los mismos fundamentos del recurso de apelación interpuesto en contra de la decisión del *a quo*, solicitó la modificación de la orden octava de la parte resolutive de la sentencia de primera instancia.

**X.5.** El apoderado judicial del **municipio de Socha**, impugnó la sentencia proferida en primera instancia, considerando que el proyecto minero de carbón, es de

<sup>67</sup> Folio 1899 a 1924. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>68</sup> Folio 1889 a 1896. Expediente Cuaderno No. 4.

<sup>69</sup> Folio 1897 a 1898. Expediente Cuaderno No. 4.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

socavón, es decir, de mínimo impacto y, por tanto, "[...] no se ven afectadas las fuentes acuíferas en el sector, no se toca la parte forestal, por el contrario este proyecto permite que dentro de su responsabilidad se obtengan mejoras que silvestremente no se darían en materia de reforestación y vigilancia ambiental [...]"<sup>70</sup>.

X.6. En esta etapa procesal la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** no presentó alegatos de conclusión.

## XI. CONCEPTO MINISTERIO PÚBLICO

XI.1. La Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, a través de memorial de 17 de noviembre de 2017, en concepto rendido dentro del presente trámite, solicitó, en síntesis, la declaratoria de nulidad de todo lo actuado hasta el auto de traslado para alegar de conclusión en primera instancia, a efectos de vincular en el proceso judicial a los dueños de los predios en cuyos terrenos corre el cauce de la quebrada "el Tirque", a la Gobernación de Boyacá y a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia CORPORINOQUIA.

XI.2. Adicionalmente, preciso que la anterior decisión no obsta para que se mantenga la medida cautelar de 23 de julio de 2014, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el trámite de la primera instancia.

## XII- CONSIDERACIONES DE LA SALA

### XII.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en el artículo 37 de la Ley 472 de 1998 y en concordancia con lo preceptuado en el artículo 150 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - CPACA, el Consejo de Estado es competente para conocer, como ocurre en el presente caso, en segunda instancia, de los recursos de apelación interpuestos en contra de las sentencias proferidas por los tribunales administrativos en las acciones populares.

---

<sup>70</sup> Folio 891. Expediente Cuaderno No.5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

## **XII.2. Consideración preliminar en torno a la nulidad procesal propuesta por el Ministerio Público.**

Advierte la Sala que, a través de memorial de 17 de noviembre de 2017, la Procuraduría Tercera Delegada ante el Consejo de Estado, solicitó la nulidad de la actuación, luego de plantear la excepción de indebida conformación del litisconsorcio necesario por pasiva, en tanto estimó que los dueños de los predios en cuyos terrenos corre el cauce de la quebrada "el Tirque", la Gobernación de Boyacá y la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia - CORPORINOQUIA, debieron comparecer al proceso.

Valga mencionar que la figura del litisconsorcio se encuentra regulada por los artículos 60 al 62 del Código General del Proceso, aplicables por remisión expresa del artículo 44 la Ley 472 de 1998 y del artículo 306 Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, en los siguientes términos:

*"[...] ARTÍCULO 60. litisconsortes facultativos. Salvo disposición en contrario, los litisconsortes facultativos serán considerados en sus relaciones con la contraparte, como litigantes separados. Los actos de cada uno de ellos no redundarán en provecho ni en perjuicio de los otros, sin que por ello se afecte la unidad del proceso.*

*Artículo 61. Litisconsorcio necesario e integración del contradictorio. Cuando el proceso verse sobre relaciones o actos jurídicos respecto de los cuales, por su naturaleza o por disposición legal, haya de resolverse de manera uniforme y no sea posible decidir de mérito sin la comparecencia de las personas que sean sujetos de tales relaciones o que intervinieron en dichos actos, la demanda deberá formularse por todas o dirigirse contra todas; si no se hiciere así, el juez, en el auto que admite la demanda, ordenará notificar y dar traslado de esta a quienes faltan para integrar el contradictorio, en la forma y con el término de comparecencia dispuestos para el demandado.*

*En caso de no haberse ordenado el traslado al admitirse la demanda, el juez dispondrá la citación de las mencionadas personas, de oficio o a petición de parte, mientras no se haya dictado sentencia de primera instancia, y concederá a los citados el mismo término para que comparezcan. El proceso se suspenderá durante dicho término.*

*Si alguno de los convocados solicita pruebas en el escrito de intervención, el juez resolverá sobre ellas y si las decreta fijará audiencia para practicarlas.*

*Los recursos y en general las actuaciones de cada litisconsorte favorecerán a los demás. Sin embargo, los actos que impliquen disposición del derecho en litigio solo tendrán eficacia si emanan de todos.*

*Cuando alguno de los litisconsortes necesarios del demandante no figure en la demanda, podrá pedirse su vinculación acompañando la prueba de dicho litisconsorcio.*

2008

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**ARTÍCULO 62. LITISCONSORTES CUASINECESARIOS. Podrán intervenir en un proceso como litisconsortes de una parte y con las mismas facultades de esta, quienes sean titulares de una determinada relación sustancial a la cual se extiendan los efectos jurídicos de la sentencia, y que por ello estaban legitimados para demandar o ser demandados en el proceso.**

*Podrán solicitar pruebas si intervienen antes de ser decretadas las pedidas por las partes; si concurren después, tomarán el proceso en el estado en que se encuentre en el momento de su intervención. [...]" (Negrillas del Despacho)*

De la lectura de las disposiciones transcritas nótese que la figura del litisconsorcio se presenta cuando una parte es integrada por varios sujetos de derecho, pudiendo resultar necesario, facultativo o cuasinecesario.

Respecto de los efectos de las citadas relaciones sustanciales, la Sección Cuarta de esta Corporación con ponencia del Magistrado Jorge Octavio Ramirez Ramirez <sup>71</sup>, precisó que: “[...] **El primero se presenta cuando la relación sustancial entre varios sujetos de derecho hace obligatoria su presencia en el proceso, so pena de la nulidad de la sentencia. Por el contrario, el litisconsorcio facultativo opera cuando la relación sustancial entre cada sujeto con la contraparte es independiente o escindible, de manera tal que es viable adelantar una actuación judicial distinta por cada uno de ellos; sin embargo, por razones de economía procesal acuden voluntariamente a uno solo. Finalmente, el denominado litisconsorcio cuasinecesario se presenta cuando las particularidades de la relación sustancial entre los sujetos hacen que no sea obligatoria la presencia de todos, pese a lo cual a cada uno de ellos les es oponible la sentencia que resuelva el asunto [...]**”.

Con fundamento en lo anterior y previamente a pronunciarse sobre cada una de las solicitudes de vinculación a la *litis*, la Sala recuerda que las pretensiones van dirigidas a que: “[...] **se adopten las medidas necesarias para que cese el daño al Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible del Municipio de Socha [...]**” y, “[...] **se suspenda el Título Minero No. FGD-141 (sic), ubicado en las coordenadas x 1153092 y 21148103 a 3241 MSNM del Municipio de Socha la vereda el Mortiño, sector Alizal, otorgado a la empresa CARBONES ANDINOS S.A.S. (sic) [...]**”.

<sup>71</sup> Consejo de Estado, Sección Cuarta, Consejero ponente: Jorge Octavio Ramirez Ramirez, 22 de agosto de 2016, Expediente No 2014-00598-01(22300), Actor: 3M COLOMBIA S.A., Demandado: DIRECCIÓN DE IMPUESTOS Y ADUANAS NACIONALES - DIAN

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Como puede apreciarse, la principal característica del litisconsorcio necesario, alegado por el Ministerio Público, consiste en que los sujetos tengan una relación sustancial, sin los cuales no existe posibilidad alguna de emitir fallo so pena de incurrir en una causal de nulidad de la sentencia.

Precisamente, esta Sección, a través de la sentencia de 15 de febrero de 2018, sostuvo que la figura de litisconsorcio necesario “[...] **está relacionada con la necesidad de vincular a uno o varios sujetos a un proceso judicial, que forzosamente deban integrar el contradictorio, esto es, aquellos sin los cuales no es posible que el juez resuelva la controversia, so pena de violar el debido proceso y el derecho de contradicción y de defensa (...). De lo anterior se infiere que el litisconsorcio necesario surge cuando la parte pasiva de la relación jurídica que se controvierte está integrada por una pluralidad de sujetos procesales, a quienes no es posible separar individualmente, pues cualquier pronunciamiento que emita el juez recae en la totalidad de aquellos. [...]**”<sup>72</sup>.(Negrillas del Despacho)

Sin embargo, en el presente asunto, respecto de la vinculación de los propietarios de los predios en cuyos terrenos corre el cauce de la quebrada “el Tirque”, nos encontramos frente a la figura de un litisconsorcio *cuasinecesario*, si se tiene en cuenta que: *i*) las actividades mineras del *sub examine*, corresponden a obras desarrolladas a través de un sistema de túneles ubicados en el subsuelo, razón por lo cual los eventuales impactos ambientales no les son atribuibles a dichos propietarios; adicionalmente, *ii*) en el proceso no obra constancia de alguna relación legal existente entre los concesionarios mineros y aquellos propietarios; y, por último, *iii*) el objeto del contradictorio versa sobre el cumplimiento de los parámetros ambientales por parte de los concesionarios FGD-141 y a la eventual pertenencia del polígono minero a una zona de protección excluida del desarrollo de actividades extractivas.

Por otra parte, la calidad litisconsorcio *facultativo* se observa respecto de la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia – CORPORINOQUIA, puesto que si bien es cierto el complejo de Páramo de Pisba tiene un área de 106242,89 ha. (IAvH, 2012), en jurisdicción mayoritaria de CORPOBOYACA, con un 5.77% de

<sup>72</sup> Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de fecha de 15 de febrero de 2018. Rad.: 2014 - 00573. Consejero Ponente: doctor Hernando Sánchez Sánchez.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

jurisdicción de CORPORINOQUIA, el polígono minero bajo análisis se encuentra en jurisdicción exclusiva de CORPOBOYACA y, por tanto, la relación procesal que se estudiará tiene que ver exclusivamente con las competencias de control y seguimiento ejercidas por esta segunda autoridad ambiental.

Finalmente, la Sala no encuentra que al departamento de Boyacá le hayan sido delegadas por parte del Ministerio de Minas y Energía, funciones de control y vigilancia de los títulos mineros concedidos en su jurisdicción y, por el contrario, comparece al proceso la Agencia Nacional Minera como entidad competente en aquella materia. Adicionalmente, no se observa que esa entidad territorial cuente con competencias respecto de los asuntos que se tramitan en el *sub lite* que ameritaran el ejercicio de la facultad prevista en el inciso final del artículo 18<sup>73</sup> de la Ley 472.

Así las cosas, y conforme a lo dispuesto en el artículo 62 del Código General del Proceso, los citados intervinientes facultativos y cuasinecesarios, si bien podían presentarse al proceso, ello no ocurrió a pesar de que obra en el expediente a folio 569 constancia de la lectura del auto admisorio de la de acción popular, efectuada el 9 de junio de 2014, a través de la emisora de la Gobernación de Boyacá 95.6. Por todo lo anterior, en lo atinente a la presunta configuración de una causal de nulidad, la Sala no comparte la posición sostenida por el Ministerio Público.

### **XII.3. Planteamiento del problema**

**XII.3.1. La Defensoría del Pueblo - Regional de Boyacá** atribuyó a la sociedad Carbones Andinos S.A.S., a la Agencia Nacional de Minería, a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y al Municipio de Socha (Boyacá), la vulneración de los derechos colectivos “*al medio ambiente y al desarrollo sostenible*”, debido a la “*ejecución y desarrollo del título minero FGD-141*” (sic), al considerar que las entidades demandadas no han adoptado las medidas preventivas y correctivas necesarias para la protección y conservación de ese ecosistema estratégico.

---

<sup>73</sup> “[...] La demanda deberá dirigirse contra el presunto responsable del hecho u omisión que la motiva, si fuere conocido. No obstante, cuando en el curso del proceso se establezca que existen otros posibles responsables, el juez de primera instancia de oficio ordenará su citación en los términos en que aquí se prescribe para el demandado [...]”

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Según el actor popular, dicha vulneración de los derechos colectivos se debe a los impactos ambientales negativos causados al Páramo de Pisba y a la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de Pisba, por la mencionada actividad de explotación de carbón.

**XII.3.2.** Posteriormente, la misma Corporación, mediante sentencia de 21 de marzo de 2017, amparó los derechos colectivos *“al ambiente sano y al desarrollo sostenible”*, los cuales consideró vulnerados por la sociedad Carbones Andinos Ltda., por la Agencia Nacional de Minería, por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y por el municipio de Socha.

En la parte considerativa de la sentencia de primera instancia, el Tribunal se pronunció respecto de la responsabilidad de entidades demandadas, en los siguientes términos:

*“[...] La Agencia Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá son responsables por acción, de la vulneración de los derechos colectivos al ambiente sano y desarrollo sostenible al otorgar título minero y licencia ambiental a la empresa Carbones Andinos Ltda., para realizar actividades de exploración y explotación minera en un área constituida como páramo dentro de la delimitación establecida por el Instituto Alexander Von Humboldt desde el año 2007.*

*Así mismo, la empresa Carbones Andinos Ltda. es responsable de la operación de actividades mineras ejecutadas en el área concesionada bajo el título minero FGD-141 la cual pertenece al ecosistema protegido de páramo, tal como se estableció apartes anteriores de esta sentencia.*

*Ahora bien, se encuentra que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el municipio de Socha son responsables por omisión de los derechos colectivos invocados al ambiente sano y desarrollo sostenible invocados en la demanda, toda vez que, como se advirtió en el caso concreto el Ministerio no ha dado cumplimiento a la normatividad que le impone delimitar los páramos haciendo uso de la información que actualmente tiene a disposición el Instituto Alexander Von Humboldt, situación que ha generado la expedición de títulos mineros y licencias ambientales sobre predios que se encuentran ubicados en ecosistemas de páramos.*

*Respecto al municipio de Sacha, como se indicó anteriormente dentro del proceso no se demostró que el ente territorial intervino de manera activa en el control y seguimiento de las actividades mineras desarrolladas por la empresa Carbones Andinos Ltda., tampoco se logró demostrar el actuar de la entidad frente a la protección del Páramo de Pisba que se encuentra dentro de su jurisdicción.*

*En este sentido, la Sala declarará probada la excepción de falta de legitimación en la causa propuesta por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales, teniendo en cuenta que a la entidad corresponde administrar, implementar políticas, planificar y adelantar estudios respecto al Sistema de Parques Nacionales Naturales y la coordinación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas.*

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Finalmente, se advierte que la Agencia Nacional de Minería invocó la excepción de indebida conformación del litisconsorcio necesario por activa (fl. 155), toda vez que, el título minero de la mina en mención fueron otorgados a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, sin embargo, la Sala encuentra que dicha excepción no tiene ánimo de prosperar teniendo en cuenta que la misma entidad, mediante Resolución No. 744 del 6 de marzo de 2014 declaró perfeccionada la cesión del 100% de los derechos del contrato de concesión FGD-141 que pertenecían a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, a favor de la Sociedad Carbones Andinos Ltda., quedando como única beneficiaria y responsable de los derechos y obligaciones del Contrato. [...]"*

**XII.3.3.** Inconformes con la anterior decisión, la sociedad Carbones Andinos S.A.S, la Agencia Nacional de Minería, la Corporación Autónoma de Boyacá, el Municipio de Socha y el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, interpusieron los respectivos recursos de apelación.

**XII.3.3.1.** La apoderada judicial de la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, en su impugnación, consideró que la actividad económica desarrollada en virtud del contrato de concesión minera No. FGD-141 y de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 01656 del 2 de diciembre de 2009, cumple con la normatividad vigente y está protegida por los principios de legalidad, debido proceso, buena fe y confianza legítima.

Adicionalmente, los dictámenes periciales determinaron que con su actuar no contaminó las fuentes hídricas y que el ecosistema del área de influencia minera, no corresponde a zona de paramo; por el contrario, del acervo probatorio se demostró que los daños ambientales son producto de las actividades agropecuarias desarrolladas en la zona, las cuales alteraron dicho territorio, categorizado como un ecosistema de remplazo.

Por último, concluyó que el polígono de concesión minera no hace parte del páramo de Pisba o de la zona de amortiguación del Parque Natural de Pisba, dado que ninguna de estas áreas ha sido delimitada por la autoridad competente y el territorio no presta los servicios ecosistémicos propios de aquellas categorías.

**XII.3.3.2.** Por su parte, la apoderada judicial de la **Agencia Nacional de Minería** reitero la ausencia de legitimación en la causa por pasiva de aquella entidad, teniendo en cuenta que ha efectuado un control adecuado del título minero FGD -

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

141 y que la vigilancia de los aspectos ambientales es de competencia de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

Finalmente, la autoridad minera cuestionó la apreciación probatoria del *a quo*, en tanto de los peritajes rendidos se tiene que el polígono de explotación minera hace parte de un ecosistema de reemplazo, originado por las actividades agrícolas.

**XII.3.3.3.** En cuanto a la impugnación interpuesta por la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, la autoridad ambiental expuso que la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2009, se concedió en zona de páramo dado que, en la época de la solicitud, el desarrollo de la actividad minera no estaba prohibido legalmente en esos ecosistemas.

De conformidad con las pruebas periciales practicadas en el proceso judicial, resaltó que la actividad minera no causó los impactos ambientales negativos alegados por la parte demandante.

Señaló que CORPOBOYACA no cuenta con la capacidad técnica y operativa para atender la orden de realizar un censo de las actividades de explotación de minera ilegal en el Páramo de Pisba, en el término fijado por el *a quo*.

Respecto del numeral décimo y décimo segundo del fallo de primera instancia, manifestó que las órdenes de realizar medidas de corrección de los impactos ambientales ocasionados en el marco de la operación minera y de recuperar la franja vegetal protectora de los nacimientos de agua, son de competencia legal del titular minero y de los propietarios de esos predios, respectivamente.

**XII.3.3.4.** La apoderada judicial del **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial** solicitó que, de confirmarse la providencia de primera instancia, se modificara el numeral octavo de su parte resolutive, a efectos de expedir el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba en un término mayor, con base en una cartografía a escala 1:100.000.

**XII.3.3.5.** Por su parte, el **municipio de Socha**, en el escrito de apelación, puso de presente la posible afectación socioeconómica del municipio, dado que la quebrada "el Tirque", surte al sector agropecuario, restricción que afectaría la economía local.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Asimismo, consideró inadecuada la apreciación probatoria del *a quo*, en tanto la alteración del territorio se originó por la ampliación de la frontera agrícola y no por el desarrollo de la actividad minera.

**XII.3.4.** Así las cosas, corresponde a la Sala determinar si de acuerdo con los hechos descritos en la demanda por la parte actora, los argumentos de inconformidad consignados en los recursos de apelación y en los alegatos de segunda instancia presentados por las partes demandadas, así como la normatividad aplicable al caso y el acervo probatorio arrimado al expediente, se debe confirmar el fallo del **Tribunal Administrativo de Boyacá**, en tanto declaró probada la vulneración de los derechos colectivos "al medio ambiente y al desarrollo sostenible".

Antes de entrar a resolver el caso concreto, la Sala considera necesario abordar *i)* el núcleo esencial y alcance de los derechos colectivos invocados, así como *ii)* la relación jurídica existente entre la licencia ambiental y el contrato de concesión minera al tenor del Código de Minas; *iii)* la distinción entre las situaciones jurídicas consolidadas y las meras expectativas a la luz del artículo 58 de la Constitución Política; y, *iiii)* el régimen jurídico de protección de los ecosistemas de Páramos y la consecuente restricción para el desarrollo de actividades mineras en aquellas zonas.

#### **XII.4. Núcleo esencial y alcance de los derechos colectivos alegados como vulnerados.**

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante providencia de 21 de marzo de 2017, amparó los derechos colectivos al ambiente sano y al desarrollo sostenible, razón por la cual la Sala procederá a efectuar algunas consideraciones respecto de los derechos colectivos contemplados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

##### **XII.4.1. Las acciones populares y su procedencia**

La acción popular prevista en el artículo 88 de la Constitución Política y desarrollada por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998, tiene como finalidad la protección de los derechos e intereses colectivos, cuando estos resulten amenazados o vulnerados o

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

exista peligro o agravio o un daño contingente, por la acción o la omisión de las autoridades públicas, o de los particulares que actúan en desarrollo de funciones públicas.

En relación con el **carácter preventivo de las acciones populares**, tanto la Corte Constitucional<sup>74</sup> como el Consejo de Estado<sup>75</sup>, han establecido que la prosperidad de la acción popular no depende de que exista un daño o perjuicio, pues la posibilidad de que se vulnere un derecho colectivo es razón suficiente para que el juez conceda la acción y adopte las medidas necesarias para evitar que la vulneración se presente.

Según lo ha señalado la Sección en forma reiterada<sup>76</sup>, los supuestos sustanciales para la procedencia de las acciones populares son: **(i)** la existencia de una acción u omisión por parte de autoridades públicas o de los particulares, en relación con el cumplimiento de sus deberes legales<sup>77</sup>, **(ii)** la existencia de un daño contingente, peligro, amenaza, o vulneración de derechos o intereses colectivos; y **(iii)** la relación de causalidad entre la acción u omisión, y la afectación de los derechos e intereses mencionados<sup>78</sup>.

#### **XII.4.2. Los derechos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.**

La preservación, conservación y salvaguarda de los elementos naturales ha sido reglada por 34 disposiciones constitucionales, armonizadoras de la relación existente entre la sociedad y la naturaleza. A este compendio normativo, la jurisprudencia

<sup>74</sup> Sentencia C-215 de 1999, M.P. Martha Victoria Sáchica Méndez.

<sup>75</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Sentencia del 2 de septiembre de 2004, Consejera Ponente: María Elena Giraldo Gómez. Radicación número: N°2002-2693-01.

<sup>76</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, Consejero ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Bogotá, D.C., 5 de marzo de 2015. Radicación número: 15001-23-33-000-2013-00086-01(AP). Actor: Defensoría del Pueblo - Regional Boyacá. Demandado: Fiscalía General de La Nación - Dirección Seccional de Fiscalías De Tunja – CTI.

<sup>77</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 9 de junio de 2011, Consejera Ponente: María Elizabeth García González. Radicación número: (AP) 25000-23-27-000-2005-00654-01. En aquella ocasión la Sección Primera estableció que la amenaza y/o vulneración de los derechos colectivos, se examina a la luz de la conducta diligente o negligente de las autoridades públicas o de los particulares, en cuanto al cumplimiento de sus deberes legales tendientes a protegerlos o a abstenerse de lesionarlos.

<sup>78</sup> Sobre el particular ver Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 30 de junio de 2011. Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno. Radicación número: 50001-23-31-000-2004-00640-01(AP).

2012

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

constitucional le ha denominado la "Constitución Ecológica"<sup>79</sup>. De ahí que la protección del medio ambiente comprende un fin esencial del régimen constitucional colombiano.

En consonancia con lo anterior, los artículos 8, 58, 79, 80 y 95 de la Carta Política consagran, respectivamente: i) la obligación del Estado y de las personas de proteger las riquezas naturales de la Nación; ii) la función ecológica de la propiedad; iii) el derecho a gozar de un ambiente sano; iii) el deber del Estado de proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservando las áreas de especial importancia ecológica y fomentando la educación para el logro de estos fines; y iv) el principio de desarrollo sostenible.

Atendiendo a este marco constitucional, el goce de un ambiente sano ha sido entendido por la Corte Constitucional y por esta Corporación judicial, como un derecho multidimensional fundamental y colectivo<sup>80</sup>. Precisamente, en sentencia de 28 de marzo de 2014, esta Sección adujo lo siguiente:

<sup>79</sup>La Corte Constitucional ha desarrollado el concepto de Constitución Ecológica, término que se adoptó desde la sentencia T-411 de 1992, las siguientes disposiciones sobre el tema: "Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 44 (derechos fundamentales de los niños), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 66 (créditos agropecuarios por calamidad ambiental), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 81 (prohibición de armas químicas, biológicas y nucleares), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 268-7 (fiscalización de los recursos naturales y del ambiente), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 282-5 (el Defensor del Pueblo y las acciones populares como mecanismo de protección del ambiente), 289 (programas de cooperación e integración en zonas fronterizas para la preservación del ambiente), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 313-9 (Concejos Municipales y patrimonio ecológico), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 331 (Corporación del Río Grande de la Magdalena y preservación del ambiente), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 340 (representación de los sectores ecológicos en el Consejo Nacional de Planeación), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)".

<sup>80</sup> Corte Constitucional. Sentencia C-632 del 24 de agosto de 2011. MP. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 31 y 40 (parcial) de la Ley 1333 de 2009 "Por la cual se establece el procedimiento sancionatorio ambiental y se dictan otras disposiciones". Actor: Luis Eduardo Montealegre Lynett. Exp. D-8379.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

"[...]Resulta lógico que dicho derecho cuente con varias dimensiones, toda vez 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 la supervivencia de las generaciones presentes y futuras) y, 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). [...]"<sup>81</sup>

Al tenor del precitado criterio jurisprudencial, el derecho al goce de un ambiente irradia múltiples escenarios constitucionales, los cuales fueron recopilados por la Sección Primera del Consejo de Estado, en la sentencia de 19 de julio de 2018, de la siguiente manera:

"[...] 84. Estos preceptos previamente referidos concentran los atributos principales en relación con el medio ambiente que se manifiestan en otros artículos constitucionales, de ahí que el análisis de este bien jurídico superior se efectúe desde tres perspectivas i) como un derecho de las personas, ii) un servicio público y, iii) un principio que permea el ordenamiento jurídico en su integridad, dado que asigna facultades e impone compromisos a las autoridades así como a los particulares, en aras de su protección adquiriendo, de esa forma, un carácter de objetivo social.

85. En relación con el medio ambiente sano como derecho colectivo, la Corte Constitucional<sup>82</sup> ha resaltado su importancia "[...] ya que los derechos colectivos y del ambiente no sólo se le deben a toda la humanidad, en cuanto son protegidos por el interés universal, y por ello están encuadrados dentro de los llamados derechos humanos de 'tercera generación', sino que se le deben incluso a las generaciones que están por nacer", toda vez que "la humanidad del futuro tiene derecho a que se le conserve, el planeta desde hoy, en un ambiente adecuado a la dignidad del hombre como sujeto universal del derecho [...]".

86. El marco legal en materia ambiental encuentra sus mediatos orígenes en la Ley 23 de 19 de diciembre de 1973<sup>83</sup> y en el Decreto 2811 de 18 de diciembre de 1974<sup>84</sup>, cuyos artículos 1.º y 2.º, dictan que el medio ambiente es un patrimonio común cuya preservación y manejo es una obligación exigible al Estado y a los particulares y precisan que el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente tiene por objeto, entre otros aspectos, la preservación y restauración del ambiente y la conservación, mejoramiento y utilización racional de los recursos naturales renovables, previniendo y controlando los efectos nocivos de la explotación de los recursos naturales no renovables sobre los demás recursos y regular la conducta humana en sus dimensiones individual o colectiva así como la actividad de la administración en lo que se refiere a las relaciones que emanan del aprovechamiento y conservaciones del

<sup>81</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

<sup>82</sup> H. Corte Constitucional, Sentencia C-699/15. Referencia: Expediente D-10610. Asunto: Demanda de inconstitucionalidad contra el Artículo 53, 54 (parcial) y 55 (parcial) de la Ley 13 de 1990 "Por la cual se dicta el Estatuto General de Pesca". Demandante: Diego López Medina. Magistrada Ponente: Diana Fajardo Rivera, 18 de octubre de 2017.

<sup>83</sup> Por la cual se conceden facultades extraordinarias al Presidente de la República para expedir el Código de Recursos Naturales y Protección al Medio Ambiente y se dictan otras disposiciones.

<sup>84</sup> Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*medio ambiente. [...]*<sup>85</sup>

Por ello, el **principio de desarrollo sostenible** se convierte en el parámetro que debe guiar las relaciones sociales, ambientales y económicas.

El mencionado principio facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente<sup>86</sup>. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente en la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.

A nivel normativo, el artículo 3º de la Ley 99 de 1993, define el desarrollo sostenible como aquel que: *"[...] conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades [...]"*. En igual sentido, la Ley 1523 de 2012<sup>87</sup>, dispuso en su artículo 3º que: *"[...] el desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres [...]"*.

Cabe precisar que este concepto también se nutre de diversos compromisos multilaterales de los Estados. Particularmente, la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de 1972, el informe Brundtland de 1987, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo de 1992, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 22

<sup>85</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Hernando Sánchez Sánchez, Bogotá, D.C., diecinueve (19) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 68001-23-31-000-2011-00882-01(AP)

<sup>86</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)

<sup>87</sup> por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

de junio de 2012 y la XXI Conferencia Internacional sobre Cambio Climático de 2015, entre otros.

Estos instrumentos internacionales ponen de presente la necesidad de promover políticas que mantengan y expandan la base de los recursos naturales desde una estrategia de equidad intergeneracional, la cual reconoce que: *i)* es necesario preservar los recursos naturales para el beneficio de las generaciones futuras; *ii)* la explotación de los recursos debe ser sostenible, prudente y racional; y, *iii)* las consideraciones medioambientales deben ser parte de los planes de desarrollo.

En efecto, recientemente el Estado Colombiano suscribió el Acuerdo de París, adoptado el 12 de diciembre de 2015 y aprobado mediante Ley 1844 de 2017, en cuyo marco el gobierno nacional reitera el compromiso global de armonizar el bienestar de las personas con el de la naturaleza, de manera que el medio ambiente sea considerado como parte fundamental del proceso de desarrollo.

Sin embargo, esta actividad de ponderación de ambos bienes jurídicos, no resulta sencilla. Por ello, esta Sección, en la sentencia de 21 de junio de 2001, recordó que el Estado que no puede frenar el desarrollo cuando este sea sostenible. Es decir, aquel que *"[...] lleve al crecimiento económico, al mejoramiento de la calidad de vida y al bienestar social sin agotar los recursos, ni deteriorar el ambiente [...]"*<sup>88</sup>.

Sumado a ello, en la sentencia de 18 de marzo de 2010, la Sección Primera de esta Corporación judicial, al reconocer el escenario complejo que afrontan las autoridades públicas en la interpretación del principio de desarrollo sostenible, puso de presente que: *"[...] el medio ambiente involucra aspectos relacionados con el manejo, uso, aprovechamiento y conservación de los recursos naturales, el equilibrio de los ecosistemas, la protección de la diversidad biológica y cultural, el desarrollo sostenible, y la calidad de vida del hombre entendido como parte integrante de ese mundo natural [...]"*<sup>89</sup>.

---

<sup>88</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Olga Inés Navarrete Barrero

<sup>89</sup> Consejo de Estado, Sala De Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Consejera ponente (E): María Claudia Rojas Lasso. Bogotá D.C., dieciocho (18) de marzo de dos mil diez (2010). Radicación número: 44001-23-31-000-2005-00328-01(AC). Actor: Bartolo Poveda González. Demandado: Municipio de Maicao y Otros.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

De igual manera, conforme al criterio jurídico definido en la sentencia de 28 de marzo de 2014<sup>90</sup>, el concepto de desarrollo sostenible posibilita el desarrollo de actividades productivas que conduzcan al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de vida y al bienestar social, sin agotar la base de los recursos naturales renovables en que se sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades.

Por lo anterior, es dable concluir que, a nivel normativo y jurisprudencial, el elemento de sostenibilidad sirve de derrotero para identificar los límites de la estrategia de desarrollo económico. En efecto, la definición de los parámetros de preservación y conservación del ambiente, efectuada con miras a garantizar la subsistencia de las generaciones futuras, puede llegar a reducir el alcance de otros derechos y libertades de contenido económico.

Es por ello que el juez de la acción popular debe aplicar el régimen jurídico guiado por el principio de desarrollo sostenible, garantizando en todo caso un ejercicio de ponderación de los derechos que reconozca en el crecimiento económico, la estrategia para superar las problemáticas sociales presentes; y, en la protección ambiental, el mecanismo para garantizar la supervivencia de las generaciones futuras.

#### **XII.5. De la exigencia de obtener una licencia ambiental que ampare de manera global las labores de extracción minera.**

Conforme al artículo 332 de la Constitución Política “[...] *el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables [...]*”. En ejercicio de dicha potestad, aquella explotación de recursos debe estar precedida de una autorización administrativa que se materializa, *verbi gracia*, en la celebración de un contrato de concesión minera y en la obtención de una licencia ambiental.

Precisamente, los contratos de concesión minera suscritos a partir del 8 de septiembre de 2001<sup>91</sup> - regidos por la Ley 685 de 2001<sup>92</sup>- hacen un especial énfasis,

<sup>90</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

<sup>91</sup> De conformidad con el artículo 362 ibidem, el Código Minero rige desde su promulgación la cual se efectuó a través de Diario Oficial No. 44.545 de septiembre 8 de 2001.

<sup>92</sup> “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

en el valor constitucional de la seguridad jurídica de los concesionarios, así como en la estricta sujeción de su actividad a los mandatos superiores de protección del medio ambiente.

Entonces, luego del perfeccionamiento contractual, ninguna autoridad pública puede establecer permisos, licencias o requisitos adicionales a los contemplados en el código minero, ello sin perjuicio de la competencia atribuida por dicho estatuto a la autoridad ambiental.

En tal sentido, señala el artículo 4 en cita, que:

*"[...] Artículo 4°. Regulación general. Los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente este Código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo **hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados.** Igual principio se aplicará en relación con los términos y condiciones establecidas en este Código para el ejercicio del derecho a explorar y explotar minerales y de las correspondientes servidumbres.*

*De conformidad con el artículo 84 de la Constitución Política, ninguna autoridad podrá establecer ni exigir, permisos, licencias o requisitos adicionales para la procedencia de las propuestas o para la expedición, perfeccionamiento y ejercicio del título minero, **sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental [...]**" (Negrillas fuera del texto).*

Postulado que se reiteró en el artículo 48 de la norma *ibidem*, de la siguiente manera:

*"[...] Artículo 48. Permisos adicionales. El concesionario de minas para proyectar, preparar y ejecutar sus estudios, trabajos y obras, no requerirá licencias, permisos o autorizaciones distintas de las relacionadas en este Código o en las disposiciones legales a que éste haga remisión expresa, **sin perjuicio de la competencia de la autoridad ambiental [...]**".*

Nótese que el Código de Minas reconoce la importancia del componente ambiental en la actividad minera en su artículo 195, al señalar que previamente al inicio de las obras de explotación, el minero debe cumplir con todos los parámetros de orden ambiental aplicables a su caso, así:

*"[...] Artículo 197. CONSTITUCIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el registro minero nacional, se regulan por las disposiciones de este código. **Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores***

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales [...]*

Cabe anotar que al tenor del principio de simultaneidad (artículo 200 *ibidem*), los estudios de viabilidad ambiental se deben desarrollar paralelamente con los trabajos de exploración técnica. Es por ello que el artículo 204 precisa:

*"[...] Artículo 204. Estudio de Impacto Ambiental. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código [...]"*

Con base en dichos estudios, a la autoridad ambiental le corresponde otorgar o no la licencia para la construcción, montaje y explotación objeto del contrato (artículo 205 *ibidem*). Licencia que se concede de manera global a la totalidad de la actividad extractiva (artículo 207 *ibidem*) y ha sido definida por esta Sección como:

*"[...] Aquella autorización que otorga la autoridad ambiental competente a una persona, mediante acto administrativo, para que emprenda la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede llegar a producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, estableciendo los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada [...]"<sup>93</sup>*

Es por ello que el ejercicio de los derechos emanados de la concesión minera están sujetos, de conformidad con los artículos 204, 205, 207, 208, 209 y 210 del Código de Minas, a la obtención de la licencia ambiental que ampara de manera global las obras de construcción, montaje y explotación de los recursos naturales.

<sup>93</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAÚ DE LAFONT PIANETA. Expediente Núm. 47001-23-31-000-1996-04746-01.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Entonces, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico regula y protege los derechos y obligaciones emanados del contrato de concesión minera, este contrato debe estar acompañado de una licencia ambiental que habilite el desarrollo de la respectiva actividad extractiva en determinada área, licencia que debe, en todo caso, respetar el principio de simultaneidad, garantizando el amparo de la totalidad de las actividades contempladas en el PTO.

Ahora bien, a este contrato le son aplicables, durante el término de su ejecución y prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento. En efecto, precisa el artículo 46 del Código de Minas lo siguiente:

*"[...] Artículo 46. Normatividad del contrato. Al contrato de concesión le serán aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Si dichas leyes fueren modificadas o adicionadas con posterioridad, al concesionario le serán aplicables estas últimas en cuanto amplíen, confirmen o mejoren sus prerrogativas exceptuando aquellas que prevean modificaciones de las contraprestaciones económicas previstas en favor del Estado o de las de Entidades Territoriales [...]"*

Sin embargo, lo anterior no le permite al concesionario desatender la normatividad que, con posterioridad a la perfección del referido contrato, se profiera en materia ambiental. Precisamente, el artículo 196 del Código de Minas, señala que:

*"[...] Artículo 196. Ejecución inmediata. Las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables [...]"*

Esta dualidad en la aplicación de las normas ambientales y mineras, prevista por el Legislador, está soportada en el principio de sostenibilidad<sup>94</sup> que supedita el ejercicio de los derechos emanados del contrato de concesión minera al cumplimiento de los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en la normatividad. De ahí que el artículo 197 del Código de Minas, disponga lo siguiente:

*"[...] Artículo 197. Constitución y ejercicio del derecho. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero*

<sup>94</sup> Precisa el artículo 194 del Código de Minas: *"[...] Sostenibilidad. El deber de manejar adecuadamente los recursos naturales renovables y la integridad y disfrute del ambiente, es compatible y concurrente con la necesidad de fomentar y desarrollar racionalmente el aprovechamiento de los recursos mineros como componentes básicos de la economía nacional y el bienestar social. Este principio deberá inspirar la adopción y aplicación de las normas, medidas y decisiones que regulan la interacción de los dos campos de actividad, igualmente definidos por la ley como de utilidad pública e interés social. [...]"*

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales [...].*

Con base en lo anterior, la Sala concluye que el ejercicio de los derechos provenientes de la concesión minera está supeditado a la obtención de los permisos ambientales del caso, los cuales dependen de la normatividad minera vigente al momento de perfeccionamiento del contrato, sin perjuicio de la normatividad ambiental que durante el desarrollo de la actividad le resulte aplicable de manera inmediata.

## **XII.6. Las situaciones jurídicas consolidadas y las meras expectativas a la luz del artículo 58 de la Constitución Política.**

El artículo 58 de la Carta Política consagra los parámetros de interpretación de los derechos adquiridos, al siguiente tenor:

*"[...] Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social.*

*La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica.*

*El estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.*

*Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. en los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contenciosa - administrativa, incluso respecto del precio [...]. (Subraya para resaltar fuera del texto).*

De conformidad con el primer aparte de la norma en cita, al referirse a los efectos de la ley en el tiempo, la irretroactividad es la regla general. En virtud de este fenómeno, la ley nueva rige exclusivamente los hechos y actos producidos a partir de su vigencia. Es decir, los derechos adquiridos bajo la normatividad anterior permanecen incólumes.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Cabe anotar que, según la tesis prolijada por la Corte Constitucional, son derechos adquiridos<sup>95</sup> “[...] las situaciones jurídicas individuales que han quedado definidas y consolidadas bajo el imperio de una ley y que, en tal virtud, se entienden incorporadas válida y definitivamente o pertenecen al patrimonio de una persona [...]”<sup>96</sup>. Por su parte, la misma Corte entiende por meras expectativas, aquellas “[...] probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. En las meras expectativas, resulta probable que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro [...]”<sup>97</sup>.

Ahora bien, en virtud del segundo aparte del artículo 58 constitucional, aquellas situaciones particulares que envuelven un contexto de conflicto asociado a la utilidad pública o al interés social, comprenden un escenario diferente. Es bajo la premisa del interés general que la Corte Constitucional ha señalado que, en derecho público, el término de derecho adquirido no resulta plenamente aplicable. Así, jurisprudencialmente se ha optado por utilizar el concepto de **situación jurídica consolidada**.

Sobre el particular, la Corte Constitucional, a través de la sentencia C-604 de 2000, indicó lo siguiente:

*“[...] La institución de los derechos adquiridos propiamente tales, **solamente se aplica en el derecho privado pues en el derecho público la doctrina y la jurisprudencia consideran que es más apropiado hablar de situaciones jurídicas consolidadas.** (...) Esta diferencia adquiere mayor relevancia cuanto se trata de disposiciones de carácter tributario. Por ello señaló la Corte en sentencia anterior, (...) que “en este campo no existe el amparo de derechos adquiridos **pues la dinámica propia del Estado obliga al legislador a modificar la normatividad en aras de lograr el bienestar de la colectividad en general; en consecuencia, nadie puede pretender que un determinado régimen tributario lo rija por siempre y para siempre, esto es, que se convierta en inmodificable.** [...]” (subraya para resaltar fuera del texto).*

Cabe precisar que lo anterior no implica el desconocimiento del principio de legalidad o del derecho al debido proceso prescrito por el artículo 29 Superior. Lo cierto es que, para promover el interés general, el Estado mantiene la potestad de modificar

<sup>95</sup> Al respecto ver, entre otras, las sentencias C-529 de 1994, C-168 de 1995 y C-242 de 2009.

<sup>96</sup> Corte Constitucional, sentencia C-147/97, marzo 19 de 1997, Magistrado Ponente: Dr. ANTONIO BARRERA CARBONELL

<sup>97</sup> Corte Constitucional, sentencia C-242/09, abril 1 de 2009, Magistrado Ponente: Mauricio González Cuervo.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

las situaciones jurídicas consolidadas. Ello sin perjuicio de la obligación de indemnizar a los particulares atendiendo a la eventual limitación del derecho que se había consolidado a su favor.

En efecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-192 de 2016, al abordar este asunto reconoció que “[...] *el Estado puede, a través de las autoridades competentes y bajo la condición de que existan motivos altamente valiosos vinculados al cumplimiento de la función social de la propiedad o a la realización de intereses comunes, configurar el ejercicio de los derechos. Incluso, por virtud de lo establecido en el inciso final del artículo 58 de la Constitución es posible privar de la propiedad a las personas, previa indemnización, cuando el legislador haya definido motivos de utilidad pública o interés social [...]*”.

Siguiendo el referido criterio, la Sección Primera de esta Corporación en su jurisprudencia ha advertido que los “derechos adquiridos”, derivados de determinadas autorizaciones proferidas por el Estado, no constituyen, en si mismos, garantías inmodificables. Específicamente, en lo relacionado con la regulación urbanística y los usos del suelo<sup>98</sup>, en sentencia de 26 de noviembre de 2004<sup>99</sup>, se consideró lo siguiente:

*“[...] El otorgamiento de una licencia de funcionamiento no constituye un derecho adquirido a continuar con el establecimiento de comercio, pues las normas sobre el uso del suelo son cambiantes, de modo que, por ejemplo, lo que hoy es una zona exclusivamente residencial mañana puede no serlo y viceversa.*

*También ha sostenido que, dado que las normas sobre uso del suelo son de orden público y de efecto general inmediato, no es posible a sus destinatarios aducir derechos adquiridos para obviar su aplicación, y que cuando las autoridades de policía exigen su observancia cumplen con el deber de vigilar que se dé aplicación a la normativa sobre usos de suelo [...]”<sup>100</sup> (subraya para resaltar fuera del texto).*

En materias análogas, la jurisprudencia de esta Sección ha advertido que la licencia de funcionamiento para operar el servicio público de transporte puede suspenderse,

<sup>98</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN PRIMERA, Consejero ponente: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, Santa Fe de Bogotá, D.C., veintitrés (23) de marzo del dos mil (2000), Radicación número: 5924; CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA, Santa Fe de Bogotá, D.C., dos de diciembre de mil novecientos noventa y nueve, Radicación número: 5692

<sup>99</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 10 de mayo de 2007, C.P. Ostau De Lafont Pianeta. Radicación número: 11001032400020030033401.

<sup>100</sup> Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Sentencia del 26 de noviembre de 2004, expediente 25000-23-24-000-2002-0136-02. C.P. Rafael Ostau de Lafont Pianeta.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

modificarse o revocarse, toda vez que el ejercicio de los derechos individuales derivados de la mencionada actividad, pueden comprometer el interés colectivo del transporte público y, por ende, las autoridades estatales mantienen la potestad de alterar las condiciones de funcionamiento<sup>101</sup>.

Este mismo argumento se sostuvo al evaluar la prohibición de afectar derechos adquiridos en materia de licencias de telecomunicaciones, oportunidad en la cual la Sección analizó lo siguiente:

*"[...] Si como tales pretende hacer valer un posible derecho a la intangibilidad o inmodificabilidad de las licencias otorgadas y en firme, la Sala debe poner de presente que esa intangibilidad no existe en relación con los actos administrativos que confieren derechos con sujeción a una situación legal y reglamentaria y a disposiciones de carácter público que protegen el interés general y el bien común, toda vez que constituyen actos condición y precarios por esa subordinación al interés general y constituir situaciones de carácter legal y reglamentarios, lo cual implica que todo cambio en ese régimen puede legítimamente modificar las situaciones preexistentes, que no necesariamente ha de ser restrictivo, pues es posible que sea en beneficio de sus titulares; cambios que de todos modos deben darse sin perjuicio de los principios que tienden a salvaguardar el equilibrio entre el interés particular beneficiario del respectivo acto administrativo y el interés general, tales como el de la confianza legítima. **En esas circunstancias, cabe reiterar que los actos condición que nacen al amparo de regímenes de derecho u orden público no generan derechos adquiridos en el sentido como lo aduce la actora, esto es, como situaciones jurídicas subjetivas inmodificables o inmutables, pues están subordinados a las necesidades del interés general y del bien común [...]**"<sup>102</sup>(subraya para resaltar fuera del texto).*

Sumado a ello, en la sentencia de 23 de febrero de 2006, la Sección Primera concluyó que al tratarse de actos administrativos particulares constitutivos, los cuales son los que propiamente crean u otorgan una situación jurídica, usualmente con sujeción a normas de interés general y de orden público, *"[...] son precarios, como es el caso de los permisos, licencias, concesiones y en general los expedidos en ejercicio de la potestad de policía administrativa, confirmando autorizaciones a los*

<sup>101</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, catorce (14) de mayo de dos mil quince (2015), Radicación número: 11001-03-24-000-2008-00044-00; CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejera ponente: MARIA CLAUDIA ROJAS LASSO; CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: MARCO ANTONIO VELILLA MORENO, Bogotá, D.C., dos (2) de abril de dos mil nueve (2009), Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00132-01

Bogotá, D.C., dieciséis (16) de marzo de dos mil doce (2012), Radicación número: 25000-23-24-000-2002-00631-01

<sup>102</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Bogotá, D. C., diez (10) de mayo de dos mil siete (2007), Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00334-01

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*particulares para desarrollar actividades subordinadas al interés general y al orden público y social, y que por lo mismo no generan derechos adquiridos en estricto sentido, pues requieren que se sigan dando los fundamentos de hecho y de derecho con base en las cuales se expidieron, luego puede darse decaimiento por desaparición de esos fundamentos [...]"<sup>103</sup>.*

Recientemente, a través de la sentencia de 26 de julio de 2018, la Sección Quinta de esta Corporación<sup>104</sup>, acogió el precedente jurisprudencial de 26 de noviembre de 2004, para concluir que los derechos de construcción y desarrollo concedidos a través de una licencia urbanística no implican la inmutabilidad de la situación jurídica. En igual sentido, mediante sentencia de 15 de marzo de 2018, se precisó lo siguiente:

*"[...]Sobre los usos del suelo los particulares no pueden predicar "derechos adquiridos" ni situaciones consolidadas, más aun, cuando se trata de reservas naturales debidamente declaradas por las autoridades competentes.*

*Si bien en este caso existió una resolución que legalizó el desarrollo de Subatá, es decir, se adoptaron las medidas tendientes a reconocer un asentamiento de origen ilegal en el cerro de La Conejera, dentro del cual se encuentran los predios de la demandante, de cara al uso urbano y de vivienda que tuvo el suelo para la época en que se expidió la Resolución 367 de 1992, lo cierto es que, esa situación, no se constituye en una circunstancia inmutable en el tiempo, sobre todo porque se trata del ordenamiento territorial del Distrito, que debe observar, no solo las normas urbanísticas sino que está conminado a respetar las disposiciones ambientales sobre tales terrenos, de modo que, el uso que se autorizó es susceptible de modificarse en aras de preservar no solo el ordenamiento físico de la ciudad sino el medio ambiente y el entorno que rodea la fauna y la flora propia de los ecosistemas que rodean la ciudad. [...]"<sup>105</sup>*

En este orden de ideas, esta Corporación ha sostenido en su jurisprudencia que los derechos o situaciones jurídicas particulares, consolidadas en el marco de ciertos regímenes de derecho público, relacionados con el interés general, se pueden revocar, modificar o complementar. Es decir, estas prerrogativas son precarias y, por ende, no son definitivas ni, mucho menos, absolutas.

<sup>103</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCION PRIMERA, Consejero ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA, Bogotá, D. C., veintitrés (23) de febrero de dos mil seis (2006), Radicación número: 11001-03-24-000-2003-00048-01

<sup>104</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA, (SECCION PRIMERA en Descongestión Acuerdo 357/2017) Consejero ponente: ALBERTO YEPES BARREIRO, sentencia de veintiséis (26) de julio de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 52001-23-31-000-2010-00081-01

<sup>105</sup> CONSEJO DE ESTADO, SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, SECCIÓN QUINTA (SECCION PRIMERA en Descongestión Acuerdo 357/2017), Consejero ponente: CARLOS ENRIQUE MORENO RUBIO, Bogotá D.C., quince (15) de marzo de dos mil dieciocho (2018), Radicación número: 25000-23-24-000-2006-00178-02.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Ahora bien, teniendo en cuenta lo anterior, para la Sala resulta necesario acoger la diferenciación esbozada por la Corte Constitucional respecto de los escenarios de protección de los derechos adquiridos previstos por el artículo 58 de la Constitución. Precisamente, en la sentencia C-192 de 2016<sup>106</sup>, aquel Tribunal constitucional planteó lo siguiente:

*"[...] En primer lugar (i) respecto de aquellas situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que no tienen ni llegan a tener vínculo alguno con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que hace intangible la posición o relación jurídica que se consolidó por virtud del cumplimiento de las condiciones contenidas en la ley. Esas situaciones, por razones de seguridad jurídica y en virtud del principio irretroactividad de la ley, no podrían ser afectadas en modo alguno.*

*En segundo lugar (ii) cuando se trata de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que tienen o llegan a tener un vínculo con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que, si bien protege la posición o relación jurídica, no resulta intangible. Ello ocurre, por ejemplo, cuando se otorgan autorizaciones ambientales para la explotación de recursos naturales o, cuando el ejercicio del derecho de propiedad debe ser condicionado para alcanzar propósitos de mayor interés asociados por ejemplo a los procesos de urbanización y ordenación de las ciudades. En estos casos y en virtud de lo dispuesto por la segunda parte del primer inciso del artículo 58 de la Constitución, a pesar de que existe un derecho no es este inexpugnable en tanto la situación consolidada deberá ceder frente a intereses superiores definidos en los artículos 1 (interés general), 58 (Interés público o social), 79 (protección del ambiente sano), 80 (manejo y aprovechamiento de los recursos naturales y 82 (interés común). El Estado entonces, por intermedio de las autoridades competentes cuenta con la capacidad de limitar, gravar, restringir o expropiar el derecho de propiedad.*

*En tercer lugar (iii) las meras expectativas aluden al eventual surgimiento de un derecho en el evento de que, en el futuro, se cumplan las condiciones previstas en la ley. Se trata solo de la posibilidad o probabilidad de adquirir un derecho y, en esa medida, las autoridades en el marco de sus competencias podrían introducir reformas no solo en las condiciones para su surgimiento sino también para definir su alcance. No obstante, lo anterior, en ocasiones, dichas expectativas deben ser protegidas en virtud del artículo 83 mediante la adopción de medidas provisionales o de transición. [...]]" (subraya para resaltar fuera del texto).*

Por lo anterior y una vez abordados los escenarios de defensa de las situaciones jurídicas consolidadas, se advierte la necesidad de estudiar en el *sub examine* ante cuál de ellos se encuentra el concesionario respecto de su licenciamiento ambiental y su concesión minera.

---

<sup>106</sup> 20 de abril de 2016, Magistrado Ponente: GABRIEL EDUARDO MENDOZA MARTELO

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

## **XII.7. La conservación de los páramos como áreas de especial importancia ecológica exentas del desarrollo de actividades mineras.**

Las zonas de conservación *in situ* comprenden espacios geográficos delimitados mediante instrumentos legales a través de las cuales se pretende conservar la naturaleza, sus servicios ecosistémicos y sus valores culturales. Estas áreas de conservación contribuyen a la preservación de la biodiversidad, la mitigación del cambio climático<sup>107</sup> y la prevención de la pérdida de especies y biomas (PNUMA, 2012).

Conforme al artículo 34 del Código de Minas<sup>108</sup>, las zonas declaradas como de protección del ambiente, se excluyen del desarrollo de la actividad minera. Precisa la norma en cita que la Autoridad Ambiental, con la colaboración de la Autoridad Minera, debe adelantar la delimitación geográfica de las zonas excluibles, con base en estudios técnicos, sociales y ambientales. En todo caso, el acto que declara dichas zonas debe estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción de la minería.

Ahora bien, el artículo 34 de la Ley 685, enunció como áreas de especial importancia ecológica: *i)* aquellas zonas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, *ii)* los parques naturales de carácter regional y *iii)* las zonas de reserva forestales; sin embargo, cabe precisar que la Autoridad Ambiental cuenta con el deber y la potestad de conservar *in situ* otros ecosistemas primordiales<sup>109</sup>.

<sup>107</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>108</sup> Las zonas de exclusión mencionadas serán las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional y zonas de reserva forestales. Estas zonas para producir estos efectos deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales con la colaboración de la autoridad minera, en aquellas áreas de interés minero.

Para que puedan excluirse o restringirse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, el acto que las declare deberá estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras.

No obstante, la autoridad minera previo acto administrativo fundamentado de la autoridad ambiental que decreta la sustracción del área requerida, podrá autorizar que, en las zonas mencionadas en el presente artículo, con excepción de los parques, puedan adelantarse actividades mineras en forma restringida o sólo por determinados métodos y sistemas de extracción que no afecten los objetivos de la zona de exclusión. Para tal efecto, el interesado en el contrato de concesión deberá presentar los estudios que demuestren la compatibilidad de las actividades mineras con tales objetivos. (Art. 34 del C.M.)

<sup>109</sup> En la sentencia C. 339 de 2002 se resaltó que “[...] también tienen especial constitucional los ecosistemas integrados por vegetación original que no siempre forman parte de parque naturales, tales como páramos; Selvas Amazónicas.” pues su “perturbación puede significar que la regulación

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

En efecto, la Corte Constitucional, mediante sentencia C 339 de 2002<sup>110</sup>, condicionó la exequibilidad del inciso tercero de la norma en cita, al considerar que además de las zonas de exclusión previstas en esta Ley, pueden existir otras, ya declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Y por lo anterior, “[...] *en caso de presentarse una falta de certeza científica absoluta frente a la exploración o explotación minera de una zona determinada; la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección de medio ambiente, pues si se adelanta la actividad minera y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias [...].*”

En estos territorios resultan aplicables los efectos jurídicos previstos por el Legislador en el artículo 36 de la Ley 685 de 2001, así:

*[...] Artículo 36. Efectos de la exclusión o restricción. En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos fueren ocupados por obras o labores del concesionario, la autoridad minera ordenará su inmediato retiro y desalojo, sin pago, compensación o indemnización alguna por esta causa. Lo anterior, sin perjuicio de las actuaciones que inicien las autoridades competentes en cada caso cuando a ello hubiere lugar. [...]*

Cabe resaltar que los ecosistemas de páramo hacen parte de los territorios de conservación no previstos expresamente por el artículo 34 de la Ley 685, que se encuentran cobijados por la interpretación constitucional dada a esta norma mediante la sentencia C-339 de 2002. Lo anterior, por cuanto comprenden áreas de especial importancia ecológica que regulan y conservan el recurso hídrico a través de las relaciones ecosistémicas presentes en los territorios de alta montaña<sup>111</sup>.

---

*hídrica puede alterarse como ya se pudo corroborar con la escasez de agua durante el fenómeno del niño de 1992 y 1998 y por las inundaciones y deslizamientos en las estaciones lluviosas [...].*

<sup>110</sup> Corte Constitucional C 339 del 7 de mayo de 2002, M.P. Jaime Araújo Rentería

<sup>111</sup>El numeral 1 del artículo 2 de la Ley 1930 de 27 de julio de 2018, “por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia”, precisa que: “los páramos deben ser entendidos como territorios de protección especial que integran componentes biológicos, geográficos, geológicos e hidrográficos, así como aspectos sociales y culturales. 2. Los páramos, por ser indispensables en la provisión del recurso hídrico, se consideran de prioridad nacional e importancia estratégica para la conservación de la biodiversidad del país, en armonía con los instrumentos relevantes de derecho internacional de los que la República de Colombia es parte signataria.”

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

A la luz de nuestra legislación ambiental, los páramos se ubican entre el límite superior del bosque andino y el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, dominando una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones, con formaciones de bosques bajos y arbustivos y presencia de humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas<sup>112</sup>.

**La Ley 99 de 1993** dispuso particularmente en su artículo 1º, entre otros principios, que "[...] 4. Las **zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial [...]**".

Sumado a ello, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, estipuló lo siguiente:

*"[...] Las **zonas de páramo, bosques de niebla y áreas de influencia de nacimientos acuíferos y de estrellas fluviales, deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente [...]**" (subraya para resaltar fuera del texto).*

Conforme al artículo 29 del Decreto 2372 de 2010<sup>113</sup> las zonas de superpáramo, páramo y subpáramo deben protegerse a través de las siguientes acciones:

*"[...] Ecosistemas estratégicos. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos como áreas de especial importancia ecológica gozan de protección especial, por lo que **las autoridades ambientales deberán adelantar las acciones tendientes a su conservación y manejo, las que podrán incluir su designación como áreas protegidas bajo alguna de las categorías de manejo previstas en el presente decreto. [...]**" (subraya para resaltar fuera del texto).*

Ahora bien, el artículo 3<sup>114</sup> de la Ley 1382 de 2010<sup>115</sup>, planteó, por primera vez, la responsabilidad del Estado de proteger, específicamente, los ecosistemas de

<sup>112</sup> El artículo 3 de la Ley 1930 de 2018.

<sup>113</sup> Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones.

<sup>114</sup> "Artículo 34. Zonas excluibles de la minería. No podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente. Las zonas de exclusión mencionadas serán las que han sido constituidas y las que se constituyan conforme a las disposiciones vigentes, como áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales, parques naturales de carácter regional, zonas de reserva forestal protectora y demás zonas de reserva forestal, ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar. Estas zonas para producir estos efectos,

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

paramos, vedando el desarrollo de la minería en aquellos territorios. La vigencia de la precitada norma inició a partir del 9 de febrero de aquel año, prohibiendo los trabajos y obras de exploración y explotación mineras.

Se resalta que el parágrafo primero de la disposición en cita permitía a los particulares que contaran con un título minero y una licencia ambiental al momento de la entrada en vigor del estatuto, continuar con la extracción de los recursos hasta el vencimiento de la licencia, sin opción de prórroga.

Sin embargo, esta norma fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-366 de 2011, tras considerar que: “[...] (i) la Ley objeto de examen es inconstitucional al haber desconocido el requisito de consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes; y (ii) este vicio no resulta subsanable a través de ninguna de las vías previstas por la jurisprudencia aplicable, lo que implica la expulsión de dicha normatividad del ordenamiento jurídico [...]”. Tal declaratoria de inexecutable, se difirió por el término de 2 años, con miras a que se corrigieran los defectos formales anotados y se expidiera una nueva regulación en la materia.

En el interregno del plazo antedicho, el Gobierno Nacional, a través del artículo 202<sup>116</sup> de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011, “*Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”<sup>117</sup>, reiteró la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias, de exploración o explotación de hidrocarburos y

---

*deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.*

*Los ecosistemas de páramo se identificarán de conformidad con la información cartográfica proporcionada por el Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt. (...)*

*Parágrafo Primero. En caso que a la entrada en vigencia de la presente ley se adelanten actividades de construcción, montaje o explotación minera con título minero y licencia ambiental o su equivalente en áreas que anteriormente no estaban excluidas, se respetará tales actividades hasta su vencimiento, pero estos títulos no tendrán opción de prórroga”.*

<sup>115</sup> “*Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas*”.

<sup>116</sup> “Artículo 202. Los ecosistemas de páramos y humedales deberán ser delimitados a escala 1:25.000 con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales adoptados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. La delimitación será adoptada por dicha entidad mediante acto administrativo.

Parágrafo 1. En los ecosistemas de páramo no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Para tales efectos se considera como referencia mínima la cartografía contenida en el Atlas de Páramos de Colombia del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, hasta tanto se cuente con cartografía a escala más detallada [...]” (Negrillas fuera del texto).

<sup>117</sup> La vigencia de la norma inicio el 16 de junio de 2011

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

minerales, y la construcción de refinerías de hidrocarburos en ecosistemas de páramos.

Sobre el particular, la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación judicial, mediante concepto de 11 de diciembre de 2014<sup>118</sup>, se pronunció respecto de la aplicación, en el tiempo, del parágrafo 1° del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, a los contratos de concesión minera ya otorgados en territorios paramunos, en los siguientes términos:

*"[...] [L]a Sala concluye, en orden a maximizar, hasta donde sea posible, los diferentes principios y derechos constitucionales en juego, que:*

*a. Solo será constitucionalmente admisible permitir la continuidad, hasta su terminación, de aquellos contratos de concesión minera **que no pongan en riesgo los ecosistemas de páramo. Dicho de otro modo, los contratos de concesión minera que pongan en riesgo los fines de la prohibición legal, deberán ceder frente al interés general de protección del medio ambiente.***

*En consecuencia, las autoridades ambientales y mineras, bajo un principio de colaboración interinstitucional (artículo 113 CP.) deberán revisar cada uno de los títulos mineros otorgados en su momento sobre ecosistemas de páramo, para determinar sus efectos sobre estos últimos. Aquellos que definitivamente pongan en riesgo dichos ecosistemas y tal situación no pueda ser contrarrestada a través de los instrumentos ambientales existentes, no podrán seguir ejecutándose en aplicación de los principios constitucionales de protección del medio ambiente y de prevalencia del interés general sobre los intereses particulares del concesionario minero.*

*b. **No se podrán otorgar licencias ambientales a quienes se encontraban en etapa de exploración y no obtuvieron licencia ambiental para iniciar trabajos de explotación antes de la entrada en vigencia de la prohibición legal. Es claro que la autoridad ambiental debe aplicar la legislación vigente al momento de expedir la licencia ambiental y si para ese momento los ecosistemas de páramo ya están excluidos de la actividad minera, la solicitud de licencia no puede ser respondida favorablemente. En tal sentido, no habría ningún fundamento para otorgar en estos momentos una licencia ambiental con base en una legislación derogada desde el año 2010 y que resulta contraria a la normatividad vigente.***

*Además, a juicio de la Sala, en los contratos en que apenas se estaba en etapa de exploración, solamente había una expectativa para la explotación y aún no se realizaban las inversiones y obras necesarias para ese fin. Por tanto, frente a tales expectativas la norma prohibitiva tiene efecto general inmediato, o si se quiere retrospectivo.*

*Es claro también que en este tipo de contratos el inicio de la etapa de explotación o aprovechamiento de los minerales está sometida a un requisito de orden legal, como lo es la obtención de la correspondiente licencia ambiental, de modo que, si esta no se puede obtener, el inicio de esa segunda fase contractual se torna por lo mismo imposible.*

*c. De darse esta hipótesis (imposibilidad de continuar contratos que ponen en riesgo los ecosistemas de páramo), el Estado deberá analizar, caso por caso, la necesidad de llegar a acuerdos de compensación económica con el fin de evitar reclamaciones judiciales. Sobre la preocupación que en este punto presenta el organismo consultante por la posibilidad de que algunos contratos estén cubiertos además por*

<sup>118</sup> Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero ponente: William Zambrano Cetina Radicación No.2233 Expediente: 11001-03-06-000-2014-00248-00

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

tratados bilaterales de protección a la inversión (Bilateral Investment Treaty -BIT), la Sala observa, precisamente, que en dicho tipo de acuerdos se incluye con algunas variaciones menores, la siguiente cláusula tipo:

*"Ninguna de las Partes podrá tomar, ya sea directa o indirectamente, medidas de expropiación, nacionalización o cualquier otra medida que tenga la misma naturaleza o el mismo efecto contra las inversiones de los inversionistas de la otra Parte, a menos que dichas medidas se tomen por interés público, de manera no discriminatoria y siguiendo el debido proceso de ley, y siempre que se hagan disposiciones para realizar una compensación pronta, efectiva y adecuada.123" (Se resalta)*

Esta cláusula protege entonces al inversionista contra expropiaciones directas o indirectas<sup>124</sup>, pero no en la forma de prohibición de expedición de leyes posteriores por los Estados Parte, sino de garantía de no discriminación, debido proceso, buena fe y compensación económica.

**De este modo, dentro de los BIT cabe, sin que haya violación de los acuerdos, la aplicación de normas expedidas por motivos de interés público, como sería en el caso analizado la protección de los ecosistemas de páramo como proveedores de agua y diversidad biológica, la cual, además, tendría pocas razones para no ser aceptada en un contexto global de protección y defensa del medio ambiente<sup>127</sup>. Así entonces, el incumplimiento de los acuerdos de inversión no vendría dado por la aplicación de la ley expedida por razones de interés general (que el BIT permite como facultad propia de los Estados Parte), sino porque el Estado Colombiano utilizara criterios discriminatorios o se negara a realizar las compensaciones necesarias de las situaciones particulares afectadas con la nueva ley.**

d. Finalmente, frente a los contratos de concesión minera que no impliquen riesgos para los ecosistemas de páramo, en todo caso su continuación deberá sujetarse:

(i) A la revisión y ajuste de las licencias ambientales existentes, así como al control y seguimiento estricto de la autoridad ambiental, para maximizar el logro de los fines de protección y conservación de los ecosistemas de páramo. En estos casos, como en ningún otro, la licencia ambiental deberá cumplir sus funciones de prevención, mitigación, manejo, corrección y compensación<sup>128</sup> de los efectos ambientales que produzcan las actividades mineras que ya se habían autorizado. En caso de incumplimiento grave de las normas ambientales, se deberá revocar la licencia ambiental (artículo 211 C.M.) y decretar la caducidad del respectivo contrato (artículo 112 C.M.), tal como ya se anotó.

(ii) Además no podrán prorrogarse, tal como en su momento lo dispuso la Ley 1382 de 2010. Dichas prórrogas serían un aplazamiento injustificado de la prohibición legal y difícilmente estarían amparadas por el principio de seguridad jurídica que se ha analizado.

(iii) En aplicación del artículo 209 del Código de Minas, el concesionario estará obligado a "hacer las obras y poner en práctica todas las medidas ambientales necesarias para el cierre o abandono de las operaciones y frentes de trabajo", para lo cual deberá existir un estricto acompañamiento de las autoridades ambientales y mineras con el fin de asegurar la restauración y reparación de cualquier daño causado al ecosistema de páramo [...] (Subrayas fuera del texto)

Posteriormente, el citado artículo fue derogado por el artículo 173 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015, "Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014 - 2018", disposición del siguiente tenor:

**"[...] Artículo 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni**

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos.**

*El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hará la delimitación de las áreas de páramos al interior del área de referencia definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Van Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible. En esta área la autoridad ambiental regional deberá elaborar los estudios técnicos que permitan caracterizar el contexto ambiental, social y económico, de conformidad con los términos de referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Al interior de dicha área, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá delimitar el área de páramo, con base en criterios técnicos, ambientales, sociales y económicos.*

**PARÁGRAFO 1o.** *Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables que cuenten con contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

*En todo caso, el incumplimiento de los términos y condiciones en los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales, dará lugar a la caducidad del título minero de conformidad con lo dispuesto en el código de minas o la revocatoria directa de la licencia ambiental sin el consentimiento del titular y no habrá lugar a compensación alguna.*

*Si a pesar de la existencia de la licencia ambiental no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.*

*El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían desarrollando con anterioridad al 16 de junio de 2011 y que se encuentren al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición.*

**PARÁGRAFO 2o.** *En el área de referencia que no sea incluida dentro del área del páramo delimitada, no estará permitido otorgar nuevos títulos mineros o suscribir nuevos contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, ni el desarrollo de nuevas actividades agropecuarias. Esta área será objeto de ordenamiento y manejo integral por parte de las entidades territoriales de conformidad con los lineamientos que establezcan las Corporaciones Autónomas Regionales, con el fin de atenuar y prevenir las perturbaciones sobre el área delimitada como páramo y contribuir con la protección y preservación de estas.*

**PARÁGRAFO 3o.** *Dentro de los tres (3) años siguientes a la delimitación, las autoridades ambientales deberán zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [...]" (Subrayas fuera del texto)*

Del precitado texto se tiene que el parágrafo 1º permitía a los particulares que contaran con contrato de concesión minera y licencia ambiental otorgados con

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

anterioridad al 9 de febrero de 2010, continuar con las actividades de la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en estos ecosistemas.

Sin embargo, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, al resolver una demanda de inconstitucionalidad en relación con algunas disposiciones de la Ley 1753, declaró la inexecutable de aquel régimen de transición, con fundamento en las siguientes consideraciones:

*"[...] Ahora bien, la pregunta que debe resolver la Corte es si resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando existe una situación de "déficit de protección" jurídica, y la disposición que permite dichas actividades no ofrece una garantía real de protección.*

*175. Para la Corte, la respuesta al anterior interrogante debe responderse negativamente. El sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resultan desproporcionados frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos no renovables. Tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tiende a ser de más largo plazo, cuando no permanente.*

*176. Los efectos ambientales en el largo plazo, es decir, la sostenibilidad ambiental de una disposición legal constituye un factor determinante en el análisis de constitucionalidad. A los órganos de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público les corresponde atender las necesidades inmediatas de la población, y desde este punto de vista tienen una especial preocupación por garantizar que el Estado cuente con ingresos provenientes de las regalías e impuestos a las actividades extractivas. Sin embargo, dentro de un sistema democrático al juez constitucional le corresponde servir de contrapeso al énfasis que ponen las demás ramas del poder en el corto plazo, especialmente las que son elegidas democráticamente. De tal modo, si bien el juez constitucional no puede desechar los efectos de corto plazo, le corresponde tener una especial consideración hacia los efectos de largo plazo, que permiten tener un panorama completo del problema constitucional y de la tensión entre bienes jurídicamente protegidos. En esa medida, debe darle un valor especial a los efectos de la minería y a las actividades hidrocarburíferas sobre los ecosistemas de páramo.*

*Frente al anterior argumento puede alegarse, en gracia de discusión, que no resulta aceptable afirmar que en todos los casos las actividades mineras significan un detrimento sobre el medio ambiente. En esa medida, los efectos de dichas actividades no son una consecuencia necesaria de la disposición demandada, sino de la falta de control por parte de las autoridades ambientales en cada caso concreto. Sin duda, la forma como se llevan a cabo las actividades extractivas tiene gran incidencia sobre los efectos ambientales que se produzcan. En este sentido, existe una gran variación entre, por ejemplo, la minería a cielo abierto, y la minería de socavón, o entre la extracción de oro y la explotación de gas, entre otros. Tanto es así, que en muchos casos los efectos de las actividades resultan inconmensurables.*

*177. En condiciones normales el anterior argumento resultaría plausible. Sin embargo, ello no ocurre tratándose de los ecosistemas de páramo por dos razones fundamentales. En primer lugar, porque como se ha resaltado a lo largo de esta*

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

sentencia, la evidencia empírica demuestra que los ecosistemas de páramo son especialmente vulnerables y difícilmente se logran recuperar. Así, por ejemplo, aunque podría alegarse que la minería de socavón resulta menos dañina para el suelo, el aire y la vegetación, lo cierto es que afecta de manera importante los flujos subterráneos de agua, bloqueando el acceso de la población a dicho recurso. Una vez bloqueados los canales subterráneos a través de los cuales fluye el agua del páramo al ecosistema de bosque y a los centros poblados, resulta prácticamente imposible recuperarlos, lo cual, como ya se explicó, lleva a que los mismos fluyan por la superficie de manera acelerada, dañando la capa vegetal del páramo que es especialmente frágil, y facilitando la erosión.

**178. La segunda razón por la cual el carácter contingente de los daños producidos por las actividades mineras y de hidrocarburos no resulta aceptable en el presente caso es el déficit de protección de los páramos en nuestro sistema constitucional.** En efecto, la Corte también pudo constatar que en la actualidad no existe un sistema de protección especial de dichos ecosistemas. Sin duda las actividades mineras y de hidrocarburos pueden llevarse a cabo de manera responsable, previniendo, mitigando y corrigiendo al máximo los daños ambientales. Más aun, algunos particulares están en capacidad y tienen la voluntad de desarrollar estas actividades con los más altos estándares ambientales. Sin embargo, al margen de las prácticas individuales de los particulares, lo cierto es que en un ordenamiento jurídico deben existir garantías de protección ambiental de carácter vinculante, tanto para las entidades como para los particulares, que sean específicas para este tipo de ecosistema. Las facultades otorgadas a las autoridades ambientales, de hidrocarburos y mineras para que ejerzan un "control, seguimiento y revisión" de las licencias, "aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible" no constituyen una garantía de protección ambiental con carácter vinculante.

**179. Por lo tanto, la necesidad de proteger constitucionalmente los ecosistemas de páramo debido a su fragilidad y a la ausencia de protección jurídica en que se encuentran lleva a la Corte de declarar la inconstitucionalidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 [...]<sup>119</sup> (Negritas y subrayado fuera de texto).**

Así las cosas, la Corte Constitucional, dando prevalencia a los bienes jurídicamente protegidos que devienen de la protección de los ecosistemas de páramo, derogó la norma que permitía que los proyectos de exploración y explotación minera, seguir operando en zonas de páramos hasta la terminación de los permisos y licencias otorgados antes de la declaratoria.

Adicionalmente, en virtud de la necesidad constitucional de proteger los biomas de páramos, el máximo Tribunal constitucional condicionó la potestad del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de apartarse del concepto emitido por parte del Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt durante el procedimiento de delimitación de estos territorios. Precisamente, la Corte reconoció lo siguiente:

<sup>119</sup> Corte Constitucional. Sentencia C- 035 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*"[...] Esta Corporación encuentra que otra de las falencias en la protección de los ecosistemas de páramo es que la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias, así como de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, se restringe al área delimitada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sin que exista un criterio que limite la potestad que tiene dicha cartera para apartarse de los parámetros científicos que le entrega el IAvH, que la obligue a dar argumentos científicos cuando se desvía de estos parámetros, y en general, que obligue al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible a cumplir su obligación constitucional de proteger los ecosistemas de páramo.*

*El resultado, entonces, es que en la actualidad no existe una garantía de que los ecosistemas de páramos están siendo protegidos de manera efectiva. Más aun, en la medida en que el Ministerio de Ambiente puede separarse de los criterios del IAvH sin necesidad de dar las razones para ello, o incumplir su obligación de delimitación, los ciudadanos interesados en la protección de estos ecosistemas no podrían actuar administrativa ni judicialmente para promover su protección. De tal manera, se impide que los ciudadanos protejan de manera efectiva los derechos colectivos y los derechos fundamentales que dependen de ellos.*

*Por lo anterior, es posible concluir que la delimitación de los páramos no obedece a una ponderación acorde con el sistema de valores de nuestra Constitución, toda vez que la efectividad del deber de proteger las áreas de especial importancia se desvirtúa si las medidas de protección tienen un alcance parcial. (...)*

*Así las cosas, la Sala concluye que el Ministerio de Ambiente debe motivar su decisión de apartarse de las áreas de referencia respectivas con los criterios autorizados en la ley para definir las áreas y, en todo caso, con aspectos técnicos ambientales. Ahora bien, con todo, como se sostuvo anteriormente, existen múltiples posturas científicas en torno a los criterios para la identificación y delimitación de los páramos, y ello representa una dificultad de orden práctico. Sin embargo, sin negar la importancia que representa dicha dificultad para la comunidad científica, desde el punto de vista constitucional, el Ministerio de Ambiente debe preferir siempre el criterio de delimitación que provea el mayor grado de protección del ecosistema de páramo, puesto que de ello depende la eficacia de un derecho fundamental, y en particular, las garantías de calidad, continuidad y acceso al agua. [...]"(subraya para resaltar fuera del texto).*

Los anteriores criterios jurisprudenciales fueron acogidos por el Gobierno Nacional, a través de la Ley 1930 de 27 de julio de 2018, "por medio de la cual se dictan disposiciones para la gestión integral de los páramos en Colombia". De acuerdo con lo preceptuado en el artículo 33 *ibídem*, la norma entró en vigencia a partir del 27 de julio de 2018<sup>120</sup>, derogando y sustituyendo las disposiciones que le fuesen contrarias.

Al abordar la competencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de declarar los territorios paramunos, el artículo 4 de la Ley 1930 de 2018 preceptuó lo siguiente:

*"[...] Artículo 4°. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala*

<sup>120</sup> Publicado en el Diario Oficial No. 50.667 de 27 de julio de 2018

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

**Parágrafo 1. En aquellos eventos en que Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área referencia establecida por Instituto Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt en la delimitación, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo. [...]** (subraya para resaltar fuera del texto).

Adicionalmente, el artículo 5, mantuvo la restricción de ejecutar actividades mineras en zona de páramo, en el siguiente tenor:

*"[...] ARTÍCULO 5°. Prohibiciones. desarrollo de proyectos, obras o actividades en páramos estará sujeto a los Planes de Manejo Ambiental correspondientes, todo caso, se deberán tener en cuenta las siguientes prohibiciones:*

*1. Desarrollo actividades de exploración y explotación minera. Para el efecto. el Ministerio de Minas y Energía en coordinación con las autoridades ambientales y regionales y con base en los lineamientos que expida el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible reglamentará los lineamientos para el programa de sustitución que involucra el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas por las actividades mineras, y diseñará, financiará y ejecutará los programas de reconversión o reubicación laboral los pequeños mineros tradicionales que cuenten con título minero y autorización ambiental, procurando mejoramiento de sus condiciones de vida [...]*". (Subraya para resaltar fuera del texto).

De la norma en cita, es dable concluir que en los eventos de minería zona de paramo, el Gobierno Nacional debe llevar a cabo el cierre, desmantelamiento, restauración y reconfiguración de las áreas intervenidas, actuando en consonancia con los principios de coordinación y concurrencia. Lo anterior sin perjuicio de la obligación de apoyar el esquema de reconvención de labores de los pequeños mineros tradicionales.

### XIII. SOLUCIÓN DEL CASO CONCRETO

En el caso *sub examine*, la Sala advierte que el Tribunal Administrativo de Boyacá, en el fallo proferido el 21 de marzo de 2017, encontró probado que el área concesionada bajo el título minero FGD-141, hace parte del Páramo de Pisba, razón por la cual comprende una zona de conservación, libre de desarrollo minero, cuya explotación se encuentra proscrita por la normatividad ambiental.

En virtud de lo anterior el *a quo* concluyó que la sociedad Carbones Andinos S.A.S., la Agencia Nacional de Minería, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, el

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial y el municipio de Socha, vulneraron los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico. Con base en lo expuesto, la Sala procederá a analizar si, en efecto, se produjo la referida vulneración o amenaza.

**XIII.1. La amenaza de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico causada por las actividades mineras amparadas por la concesión minera FGD-141.**

Esta Corporación ha sostenido que el juez de la acción popular guarda el deber de analizar de manera amplia y suficiente el caso concreto, con miras a adoptar las medidas que sean necesarias para restablecer las cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible<sup>121</sup>.

Para pronunciarse sobre la pretensión consignada en la demanda en el sentido de que: "[...] se suspenda el Título Minero No. FGD-141 (Sic), ubicado en las coordenadas x 1153092 y 21148103 a 3241 MSNM del Municipio de Socha la vereda el Mortiño, sector Alizal, otorgado a la empresa CARBONES ANDINOS [...]"<sup>122</sup>, se procederá a examinar el procedimiento administrativo surtido en el marco del mencionado proyecto extractivo.

En virtud de lo anterior, la Sala incluirá una descripción del contexto en el cual se inscribe el presente caso, apoyándose para ello en el material probatorio obrante en el expediente. Para tal efecto, se examinará, en primer lugar, la eventual vulneración del derecho al goce de un ambiente sano derivada del estado actual de la licencia ambiental que ampara la concesión FGD-141. Y, posteriormente, se analizará la presunta vulneración de los derechos colectivos relacionados con el goce de un ambiente sano y a la existencia del equilibrio ecológico, al tenor de las características del ecosistema presente en la zona de influencia del yacimiento de carbón amparado bajo la concesión FGD-141.

Con base en lo anterior, luego de verificar si se produjo o no la mencionada vulneración, se ahondará en la responsabilidad que le es atribuible a las entidades demandadas, así como en la pertinencia de las órdenes dictadas por el *a quo* con miras a garantizar la protección de los derechos amparados.

---

<sup>121</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

<sup>122</sup> Folio.4 Expediente. Cuaderno No.1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

### **XIII.1.1. De la vulneración del derecho al goce de un ambiente sano derivada del estado actual de la licencia ambiental que ampara la concesión FGD-141.**

En el *sub examine*, corresponde a la Sala determinar si la sociedad Carbones Andinos S.A.S. ha dado cabal cumplimiento a los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en la Ley 685 de 2001 y en las normas ambientales, durante el desarrollo proyecto de exploración técnica y explotación económica, del yacimiento de carbón mineral amparado por la concesión FGD-141.

Para tal efecto, la Sala se pronunciará respecto de los siguientes aspectos: *i)* el estado actual de la solicitud de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, requerida por la Autoridad Minera a través de la Resolución GTRN-357 de 28 de octubre de 2010; *ii)* las medidas de prevención y control de impactos ambientales solicitadas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá cuyo cumplimiento no se ha verificado; *iii)* la titularidad de la obligación de modificar la licencia ambiental que ampara el proyecto; y, *iv)* las situaciones jurídicas consolidadas conforme a la licencia ambiental otorgada por la Resolución No. 1656 y las meras expectativas existentes en lo que se refiere a su modificación.

#### **XIII.1.1.1. De la solicitud de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, requerida por la Autoridad Minera a través de Resolución GTRN-357 de 28 de octubre de 2010.**

La Sala encuentra acreditado en el proceso que el 18 de septiembre de 2006, el Instituto Colombiano de Geología y Minería y los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, suscribieron el contrato de concesión No. FGD-141<sup>123</sup>. Dicho contrato tiene por objeto la realización por parte del concesionario de un proyecto de exploración técnica y explotación económica, de un yacimiento de carbón mineral, en una extensión de 43 hectáreas y 5.273 metros cuadrados, por el término de 30 años, contado a partir de la inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional, esto es, el día 7 de diciembre del 2006<sup>124</sup>.

De las cláusulas contractuales, se extraen las siguientes:

<sup>123</sup> Folio 22 al 32 del cuaderno 5.

<sup>124</sup> Folio 250 a 251 del cuaderno 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**"[...] CLÁUSULA QUINTA. Autorizaciones Ambientales. La gestión ambiental está incluida como una obligación del contrato de concesión. Para la etapa de exploración se deben ejecutar los trabajos de acuerdo con las guías minero ambientales adoptadas por los Ministerios de Minas y Energía y de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, las cuales constituyen el anexo 2 de este contrato. Para las etapas de construcción, montaje y explotación, beneficio y para las labores adicionales de exploración durante la etapa de explotación se debe contar con el acto administrativo ejecutoriado y en firme en que la autoridad ambiental competente haya otorgado licencia ambiental, así como con los permisos y concesiones para el uso y aprovechamiento de los recursos naturales, si fuere el caso.**

**CLÁUSULA SEXTA. Obligaciones a cargo del CONCESIONARIO. Son obligaciones a cargo de EL CONCESIONARIO en desarrollo del presente contrato; 6.1. Para ejecutar las labores de exploración deberá ajustarse a los Términos de Referencia Para Exploración y Programa de Trabajos y Obras PTO. adoptados por el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución No. 18 0859 de 2002 y Guías Minero Ambientales, adoptadas por los Ministerios de Minas y Energía y el de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial a través de Resolución No. 18 0861 de 2002, los cuales constituyen el Anexo No. 2 del presente contrato. 6.2. Para ejecutar las labores y trabajos de las etapas de Construcción y Montaje y Explotación EL CONCESIONARIO deberá presentar el acto administrativo, ejecutoriado y en firme, en que la autoridad competente haya otorgado la Licencia Ambiental. 6.3. EL CONCESIONARIO con una antelación no inferior a treinta (30) días de la fecha de vencimiento de la etapa de exploración, deberá presentar el Programa de Trabajos y Obras a desarrollar en el área total del contrato durante las etapas de Construcción y Montaje y Explotación, ajustándose a lo dispuesto en el artículo 84 del Código de Minas y a los Términos de Referencia adoptados por el Ministerio de Minas y Energía mediante Resolución No 18 0859 de 2002, que constituyen el Anexo No. 2 de este contrato. 6.4. Aprobado el Programa de Trabajos y Obras pasará a ser el Anexo No.3 y a él deberá sujetarse B. CONCESIONARIO en sus labores durante las etapas de Construcción y Montaje y Explotación. 6.5. EL CONCESIONARIO. para los efectos de la devolución de zonas, podrá pedir por un plazo prudencial, que no puede pasar de dos (2) años, que se le autorice retener zonas continuas del área contratada, con el objeto de proseguir en ellas labores de exploración técnica, las cuales deberán estar incluidas en la Licencia Ambiental. 6.6. Si EL CONCESIONARIO decide poner estas zonas retenidas en explotación, deberá incorporarlas al Programa de Trabajos y Obras y pedir la modificación de la respectiva Licencia Ambiental, si a ello hubiere lugar. En caso contrario, es decir, si EL CONCESIONARIO no decide poner estas zonas retenidas en explotación, deberá devolverlas de acuerdo con el procedimiento establecido en el Código de Minas. 6.7. Cumplida la Exploración y una vez aprobado el Programa de Trabajos y Obras y obtenida la Licencia Ambiental, se iniciará la etapa de Construcción y Montaje, durante la cual EL CONCESIONARIO deberá cumplir con las actividades establecidas en el Programa de Trabajos y Obras para esta etapa. 6.8. Las construcciones, instalaciones y montajes mineros deberán tener las características dimensiones y calidad señaladas en el programa de Trabajos y Obra. Sin embargo, EL CONCESIONARIO podrá durante su ejecución hacer los cambios y adiciones que sean necesarios. LA CONCEDENTE y la autoridad ambiental deberán ser informados previamente de tales cambios y adiciones [...]"**

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Con base en las precitadas cláusulas y en lo dispuesto en el artículo 204<sup>125</sup> de la Ley 685 de 2001, los titulares mineros se encontraban en la obligación de obtener la aprobación del programa de trabajos de la explotación minera – PTO, así como el respectivo licenciamiento ambiental.

El Instituto Colombiano de Geología y Minería aprobó el PTO mediante auto N° 0225 de 24 de marzo de 2009. Por su parte, el Grupo de Licencias y Permisos de la Subdirección Administración de Recursos Naturales de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, evaluó el estudio de impacto ambiental presentado por el interesado, a través de concepto técnico definitivo ME-0124/09<sup>126</sup>.

Con base en dicho concepto, mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, CORPOBOYACA otorgó licencia ambiental al título Minero No. FGD - 141 (expediente OOLA - 0054/08), por un término de duración igual al del contrato de la concesión<sup>127</sup>. De la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656, se extrae lo siguiente:

*"[...] ARTÍCULO DECIMO PRIMERO: La licencia ambiental que se otorga mediante el presente acto administrativo ampara únicamente las obras o actividades descritas en el Estudio de Impacto Ambiental presentado y en la presente resolución. **Cualquier modificación de las condiciones de la Licencia Ambiental deberá agotar el procedimiento establecido en el artículo 27 del Decreto 1220 de 2005. Igualmente, se deberá solicitar y obtener la modificación de la licencia ambiental cuando se pretenda usar, aprovechar o afectar un recurso natural renovable o se den condiciones distintas a las contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental y en la presente resolución [...]."***

Ahora bien, teniendo en cuenta la obligación prevista en los numerales sexto y octavo de la cláusula sexta del contrato de concesión FGD - 141, los titulares mineros adelantaron el procedimiento de modificación del PTO, con miras a acatar

<sup>125</sup> Dispone el artículo 204 del Código de Minas lo siguiente "[...] *Estudio de Impacto Ambiental*. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código. [...]"

<sup>126</sup> Folio 83 al 96 del cuaderno 5.

<sup>127</sup> Folio 99 al 105 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

los requerimientos efectuados por la autoridad minera en el informe de visita técnica S.F.O.M.-070-MPSC de agosto de 2008.

El 24 de marzo de 2010, la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero del grupo de seguimiento y control, mediante concepto técnico aprobó el ajuste del Programa de Trabajos y Obras, con base en los siguientes antecedentes:

*"[...] Con radicado N° 2010-430-000653-2 del 26 de febrero de 2010 (folio 127-139), se allega un oficio en el cual los señores OMAR CAMILO CARDENAS LOPEZ y PEDRO TOMAS CELY SANCHEZ, titulares del contrato en mención comunican que los trabajos encontrados por fuera del área del contrato de concesión FGD-141 y dentro del contrato de concesión FDT-082, fueron realizados por error técnico involuntario aceptando dicho error mediante oficio radicado con N° 2009-1-1091 del 08 de junio de 2009, resaltando que dichos trabajos exploratorios fueron suspendidos.*

*Además, se informa que se logró un acuerdo voluntario de servidumbre minera de tránsito y transporte con el titular del contrato de concesión FTD-O82 (se anexa contrato de servidumbre minera de tránsito y transporte), y por último se presenta ajuste del Programa de Trabajos y Obras (PTO), en el cual se incluye la labor que se encuentra fuera del área otorgada al contrato y objeto de la servidumbre minera. [...]"<sup>128</sup>*

Mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010, el Instituto Colombiano de Geología y Minería autorizó el inicio de la etapa de construcción y montaje, sin embargo, su desarrollo quedó supeditado a la modificación de la licencia ambiental conforme al nuevo PTO. En efecto, el artículo primero de la resolución en cita precisó que:

*"[...] ARTÍCULO PRIMERO. Dar inicio a la etapa de construcción y montaje dentro del contrato de concesión FGD-141.*

*PARAGRAFO PRIMERO. La duración de la etapa de Construcción y Montaje, se contará a partir de la fecha original de inicio de esta, es decir, desde el día siete (7) de diciembre de 2009, de conformidad con lo dispuesto en la parte motiva del presente acto.*

*PARAGRAFO SEGUNDO. Se advierte a los titulares que no podrán adelantar obras y trabajos de la etapa de Construcción y Montaje, hasta tanto no cuenten con la constancia de ejecutoria de la Resolución No 1656 de dos (2) de diciembre de 2009, expedida por CORPOBOYACA que otorga la Licencia Ambiental junto con la modificación de dicha licencia teniendo en cuenta los ajustes al Programa de Trabajos y Obras aprobados en el presente acto administrativo, la cual deberá ser allegada al INGEOMINAS. [...]"*

<sup>128</sup> Reverso folio 295 al 298 del cuaderno 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

La autoridad minera consideró que CORPOBOYACA debía pronunciarse respecto de la eventual modificación de la licencia por el cambio de dirección del túnel principal. De dicho aparte, la Sala destaca lo siguiente:

*"[...]2. Licencia ambiental: Se procederá a aceptar la resolución No 1656 del dos (2) de diciembre de 2009, expedida por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, por medio de la cual se otorga licencia ambiental a los señores OMAR CAMILO CARDENAS LOPEZ y PEDRO TOMAS CELY, para el proyecto de explotación minera de carbón otorgado en contrato de Concesión No. FGD-141.*

*No obstante y teniendo en cuenta que los titulares no han allegado el certificado de ejecutoria del mencionado acto administrativo, se requerirá a los titulares su presentación, **igualmente se hace necesario requerir a los titulares la Modificación de la Licencia Ambiental otorgada mediante Resolución 1656 del dos (2) de diciembre de 2009, de acuerdo al ajuste al programa de Trabajos y Obras, aprobado mediante el presente acto administrativo y se les recuerda que no podrán adelantar obras y trabajos de la etapa de construcción y montaje, hasta tanto no cuenten con la constancia de ejecutoria de la resolución que otorga la Licencia Ambiental y con la modificación requerida en el presente párrafo, la cual deberá ser allegada al INGEOMINAS [...]**"<sup>129</sup>*

En efecto, el artículo cuarto de la parte resolutive de la Resolución GTRN-357, requiere a los titulares mineros la *"[...] modificación de la Licencia Ambiental otorgada mediante la Resolución 1656 de dos (2) de diciembre de 2009, de conformidad a lo señalado en los considerandos de la presente resolución [...]"*<sup>130</sup>

Mediante auto GTRN 001357 de fecha 27 de diciembre de 2011, la Subdirección de Fiscalización y Ordenamiento Minero solicitó a los titulares mineros aportar la aludida modificación<sup>131</sup>.

Por ello, a través de petición de 13 de octubre de 2011<sup>132</sup>, los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez le informaron a CORPOBOYACA de los ajustes realizados al PTO y le solicitaron pronunciarse respecto de la eventual necesidad de modificar la licencia ambiental. En dicha solicitud los titulares anotaron que aquella modificación no resultaba obligatoria en tanto el ajuste del túnel principal no implicó nuevas afectaciones al ecosistema<sup>133</sup>.

<sup>129</sup> Folio 301 del cuaderno 1.

<sup>130</sup> Folio 299 a 301 del cuaderno 1.

<sup>131</sup> Folio 99 a 105 del cuaderno 5.

<sup>132</sup> Folio 320 a 321 del cuaderno 1.

<sup>133</sup> Folio 161 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Posteriormente, el 12 de marzo de 2012, el concesionario solicitó a la Autoridad Minera autorizar el inicio de la etapa extractiva, por cuanto, a su juicio, la modificación del PTO, estaba garantizada en su totalidad por la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2009.

Ante la precitada solicitud, la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Seguridad Minera emitió concepto técnico de fecha 12 de julio de 2012<sup>134</sup>, en cuyo marco consideró que la modificación de la dirección del túnel principal no había generado nuevos impactos ambientales.

Ante la falta de certeza generada con ocasión del precitado concepto, la Autoridad Minera emitió nuevo pronunciamiento PARN-00243 de 18 de junio de 2013<sup>135</sup>, a través del cual exige la modificación de la licencia ambiental. Esta decisión se reiteró mediante auto PARN 00276 de 1º agosto de 2013, bajo apremio de caducidad<sup>136</sup>.

En oficio de 5 de agosto de 2013<sup>137</sup>, y dando respuesta al requerimiento del numeral anterior, el titular minero insiste en que el proyecto aprobado (cambio de dirección del túnel) no modificó la localización de la infraestructura construida, ni generó nuevos impactos ambientales distintos a los identificados en la licencia ambiental. Por otra parte, precisó que “[...] para la ejecución del proyecto en los términos aprobados (modificación de la dirección del túnel) no se requieren permisos adicionales (concesión de aguas, emisiones, aprovechamientos forestales, vertimientos, ocupaciones de cause, entre otros) [...]”.

Aun así, a través de concepto PARN-000369 de 15 de agosto de 2013<sup>138</sup>, la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Fiscalización Minera, consideró lo siguiente:

*[...] La Resolución No. 01656 de fecha 02 de diciembre de 2009, mediante la cual Corpoboyacá otorgó Licencia Ambiental indica que se amparan las labores de explotación a realizar dentro del área del título minero, labores que se presentan aprobadas en concepto técnico No. ME-0124109 emitido por Corpoboyacá, motivo por el cual técnicamente se hace necesario que se presente la modificación a la*

<sup>134</sup> Folio 335 a 337 del cuaderno1.

<sup>135</sup> Folio 363 a 365 del cuaderno1.

<sup>136</sup> Folio 368 a 369 del cuaderno1.

<sup>137</sup> Folio 378 a 380 del cuaderno1.

<sup>138</sup> Reverso folio 385 a 387 del cuaderno1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Licencia Ambiental pues no se tiene certeza de si las labores proyectadas dentro del ajuste a PTO aprobado mediante Resolución No. GTRN-357 de fecha 28 de octubre de 2010, se encuentran contempladas dentro del Estudio de impacto Ambiental radicado y aprobado por la autoridad ambiental competente, además se debe tener en cuenta que dentro del área otorgada se encuentra momentos de agua la quebrada el Tirque, es zona de recarga hídrica y con presencia de frailejones a lo que Corpoboyacá se debe pronunciar; se recomienda pronunciamiento jurídico al respecto y oficiar a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), de los ajustes que se presentaron al PTO, de la gran carga hídrica que se presenta dentro del área del contrato de concesión No. FGD-141 y que se encuentra delimitada como parte del área del título minero dentro de zona de amortiguación de Parque Nacional Natural de Pisba [...]".(subraya para resaltar fuera del texto).*

Es por ello que, mediante oficio No. 20139030010531 de 20 de agosto de 2013, la Agencia Nacional de Minería, solicitó ante CORPOBOYACÁ, información acerca de los resultados del trámite adelantado por los titulares mineros tendiente a obtener la modificación de su licencia ambiental. Por su parte, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante oficio No. 20135000337362 de 25 de septiembre de 2013<sup>139</sup>, informó lo siguiente:

*"[...] Es preciso aclarar que esta Corporación realiza las actuaciones pertinentes para emitir un pronunciamiento sobre la necesidad o no de adelantar el trámite de la modificación a la licencia ambiental como fue solicitado por sus titulares los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LÓPEZ y PEDRO TOMAS CELY SÁNCHEZ a través del mencionado radicado.*

*Es así como, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA, emitió el Concepto Técnico No. MV-0010-2012, el cual a la fecha se encuentra en la Subdirección para los ajustes respectivos.*

*Finalmente, me permito informar que las actuaciones que se adelanten serán informadas a su debido tiempo para su conocimiento y fines pertinentes. [...]"*

Con base en ello, y argumentando que es competencia de CORPOBOYACA pronunciarse respecto de la necesidad de modificar o no la licencia ambiental, el 24 de diciembre de 2013<sup>140</sup>, mediante auto PARN-000594, la Agencia Nacional Minera autorizó a los titulares mineros continuar con el programa de obras aprobado mientras la autoridad ambiental emite un pronunciamiento de fondo. De dicho auto la Sala destaca lo siguiente:

*"[...] En consecuencia, se entenderá que hasta tanto no exista una decisión de parte de la autoridad ambiental, frente a si es necesaria la modificación o no de la licencia ambiental, los titulares mineros podrán continuar con el desarrollo normal de sus actividades mineras, en razón, a que cuentan con Programa de*

<sup>139</sup> Folio 394 del cuaderno 1.

<sup>140</sup> Reverso folio 409 al 411 del cuaderno 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Trabajos y Obras aprobado, y Licencia Ambiental ejecutoriada y en firme, cumpliendo así los requisitos de ley para el desarrollo de las etapas de Construcción y Montaje y explotación, tal y como se interpreta de la lectura de los numerales 6.2., 6.7., 6.8., y 6.10., de la cláusula sexta del contrato de concesión FGD-141 [...]” . (Subraya para resaltar fuera del texto).*

Cabe resaltar que CORPOBOYACA, en el escrito de contestación de la demanda, aportó el concepto técnico MV-0010-2012, según el cual: “[...] Desde el punto de vista técnico y ambiental **no es procedente aceptar la modificación de la licencia ambiental dado que la proyección planteada se encuentra dentro de un ecosistema de paramo definido por el Instituto Alexander Von Humboldt y en el cual se encuentra restringida la minería. [...]**<sup>141</sup>”.

Sin embargo, en el acervo probatorio la Sala no evidencia la existencia del acto administrativo proferido por la Corporación respecto de la precitada solicitud, lo cual sugiere que la misma continúa en trámite y que dicha decisión no se ha proferido. Y, con base en lo anterior, encuentra reprochable el actuar negligente de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, entidad que no se ha pronunciado de fondo a pesar de que han transcurrido casi siete años desde que se elevó la solicitud.

Nótese que el Programa de Trabajos y Obras, al tenor de los componentes previstos por el artículo 84 de la Ley 685 de 2001, contiene, entre otros aspectos: i) la delimitación definitiva del área de explotación; ii) el mapa topográfico de dicha área; iii) la descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación; iv) el Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado; v) la descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras; y, el Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.

Por ello, la modificación del Programa de Trabajos y Obras debe ser notificada a la autoridad ambiental. Aun así, CORPOBOYACA, al proferir la Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, otorgó la licencia ambiental soportando su decisión en un Programa de Trabajos y Obras distinto al que, efectivamente, ha sido ejecutado.

---

<sup>141</sup> Folio 225 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Esto es, al tenor de lo dispuesto en el artículo 204 del Código de Minas<sup>142</sup>, ello significa que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, al momento de evaluar el estudio de impacto ambiental y proferir el concepto de viabilidad ME-0124/09, no contaba con información precisa respecto de las condiciones en que se desarrollaría la explotación.

La precitada circunstancia resulta más grave, teniendo en cuenta que han transcurrido siete años y CORPOBOYACA, durante el debate probatorio, no demostró haberse pronunciado de fondo respecto de la modificación de la licencia, omisión que contraria lo dispuesto por el artículo 210 del Código de Minas, bajo las implicaciones jurídicas que ello conlleva, teniendo en cuenta que no hay lugar al reconocimiento de los efectos del silencio administrativo positivo para el caso de las solicitudes de licencia ambiental<sup>143</sup>.

Por otra parte, encuentra la Sala que los concesionarios desacataron la directriz de la Autoridad Minera, vigente desde el 28 de octubre de 2010 hasta el 24 de diciembre de 2013, de no adelantar obras y trabajos de la etapa de construcción y montaje, al margen de lo ordenado en la Resolución GTRN-357 de 2010 y en el Auto PARN-000594 de 2013.

Precisamente, a través de memorial de 18 de junio de 2013, los titulares mineros presentaron ante la Corporación Autónoma de Boyacá, aviso de inicio formal de la etapa de explotación<sup>144</sup>. Ello prueba que no solo continuaron realizando las obras de construcción y montaje, tal como lo evidencian los informes anuales de seguimiento, sino que culminaron las mismas, a efectos de proceder con la etapa de explotación.

---

<sup>142</sup> Precisa la norma lo siguiente: "[...] Artículo 204. *Estudio de Impacto Ambiental*. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código. [...]"

<sup>143</sup> Al respecto ver las sentencias de la Corte Constitucional C-431-00. Magistrado Ponente: Dr. VLADIMIRO NARANJO MESA, C-328 de 1995 Magistrado Ponente: Eduardo Cifuentes Muñoz y Corte Constitucional, Sentencia G875 de 2011 Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretek Chaljub.

<sup>144</sup> Folio 381 del cuaderno1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Dicha conducta se encuentra en contradicción directa con lo preceptuado por el artículo 197 del Código de Minas, norma que dispone:

*"[...] Artículo 197. Constitución y ejercicio del derecho. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el Registro Minero Nacional, se regulan por las disposiciones de este Código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente Capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales. [...]"*

En este orden de ideas, las pruebas allegadas demuestran, en lo referente al otorgamiento de la licencia ambiental y la necesidad de su modificación, la existencia de un tardío cumplimiento de las funciones de evaluación, control, prevención y seguimiento por parte de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá; así como un incumplimiento de los requisitos ambientales por parte de los concesionarios y la desatención de la directriz de la Autoridad Minera, vigente desde el 28 de octubre de 2010 hasta el 24 de diciembre de 2013, dado que estaba prohibido adelantar las obras de la etapa de construcción y montaje, según lo dispuesto en la Resolución GTRN-357 de 2010 y en el Auto PARN-000594 de 2013.

### **XIII. 1.1.2. De las medidas de prevención y control de impactos ambientales requeridas por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.**

A su turno la evidencia allegada al expediente prueba que los titulares mineros, están en la obligación de adelantar el procedimiento de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución 1656 de 2 de diciembre de 2009, por cuanto, a través del ejercicio de la función de seguimiento y control, CORPOBOYACA advirtió una nueva afectación de los recursos naturales, no contemplada en el licenciamiento inicial. La anterior conclusión se evidencia de los siguientes hechos probados:

La Corporación Autónoma Regional de Boyacá en concepto técnico de seguimiento a la licencia ambiental YC-002/11 de 27 de febrero de 2011, ordenó a los concesionarios, implementar una serie de actividades de control del impacto ambiental y recomendó continuar la ejecución de las obras ambientales contempladas en el Plan de Manejo Ambiental<sup>145</sup>.

---

<sup>145</sup> Folio 154 a 157 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Posteriormente y con ocasión de la queja presentada por la comunidad<sup>146</sup>, mediante Auto No. 0255 de 2 de febrero de 2012<sup>147</sup>, CORPOBOYACA dio apertura a una indagación preliminar en los términos del artículo 17 de la Ley 1333 de 2009.

Con base en dicho procedimiento, a través de concepto técnico No. MN-0001/2011 de 10 de febrero de 2012, la mencionada autoridad ambiental consideró pertinente suspender el avance de las labores en el bocaviento, hasta tanto se tuviese certeza del grado de afectación de los nacimientos de agua y, por ello, se le solicitó a los titulares mineros presentar un estudio hidrogeológico<sup>148</sup>.

Dicho estudio fue allegado a través del informe anual de gestión de control ambiental de fecha 15 de febrero de 2012. Adicionalmente, aquel informe incluyó las actividades adelantadas con miras a acatar los requerimientos de CORPOBOYACA efectuados en el concepto técnico YC-002/11 de 2011<sup>149</sup>.

Así, el 10 de septiembre de 2012, la Subdirección Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA, conforme a la visita técnica efectuada el 1 de junio de 2012, emitió concepto técnico N° DS-12/2012 de 10 de septiembre de 2012, del cual se resalta lo siguiente:

*"[...] No se evidencia afectación a los Recursos Naturales expresamente a los elementos agua y suelo en lo que respecta a los nacimientos de agua ubicados en la parte alta de la ladera, ni se observaron cambios en sus niveles; en la actividad de disposición de estériles no se evidencia el proceso de compactación, predeterminando alta infiltración y posibles fallas del terreno [...]"*

***Las áreas en mención se caracterizan por estar dentro del polígono de paramos de protección del Instituto Alexander Von Humboldt donde se encuentra restringida la minería [...]"***<sup>150</sup> (Subraya para resaltar fuera del texto).

Con base en el anterior concepto, a través de la Resolución 3856 de 2012<sup>151</sup>, la Corporación Autónoma de Boyacá archivó el expediente sancionatorio OOCQ-0005/12 y resolvió lo siguiente:

***"[...] ARTÍCULO PRIMERO: Desglosar el concepto técnico No. DS-12/2012 de fecha 10 de septiembre de 2012, junto con los radicados Nos. 110-5218 del 3 de abril de***

<sup>146</sup> Folio 131 a 154 del cuaderno 5.

<sup>147</sup> Folio 389 del cuaderno 5.

<sup>148</sup> Folio 199 a 200 del cuaderno 5.

<sup>149</sup> Folio 201 a 281 del cuaderno 5.

<sup>150</sup> Folio 443 del cuaderno 5.

<sup>151</sup> Folio 441 al 445 del cuaderno 5

**Radicación:** 15001-23-33-000-2014-00223-02  
**Actor:** NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*2012, 150-6699 del 3 de mayo de 2012 y 150-9652 del 5 de julio de 2012 obrantes en el expediente OOCQ0005/12 para que hagan parte del expediente OOLA-0054/08 correspondiente al proceso de licencia ambiental que ampara el título minero FGD-141 de explotación de carbón en la vereda Mortiño del Municipio de Socha, a nombre de los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LÓPEZ y PEDRO TOMÁS CELU SANCHEZ, identificados con las cédulas de ciudadanía NOS. 19.367.529 de Bogotá y 4.258.613 de Socha respectivamente y se continúen allí las diligencias que en derecho corresponda, de conformidad con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo [...]”.*

Posteriormente, el 21 de agosto de 2013, mediante concepto técnico KT-0023/13, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá concluyó que: “[...] se está cumpliendo con los aspectos de manejo ambiental en la zona, como con su respectivo y adecuado manejo de aguas lluvias y de escorrentía, además de las aguas que provienen de la mina, la disposición adecuada de residuos sólidos, adecuada señalización de la zona, la recomposición del área que correspondía al botadero de estériles, entre otros; dando así cumplimiento a la Resolución No. 1656 de fecha 02 de diciembre de 2009, por medio de la cual esta Corporación le otorgó Licencia Ambiental[...]”<sup>152</sup>.

Sin embargo, el escenario de control ambiental inicial, posteriormente se transformó negativamente. Precisamente, a través de concepto técnico No. EAM-021/2014 de 14 de mayo de 2014<sup>153</sup>, CORPOBOYACA reconoció que carece de información suficiente sobre el comportamiento hidrológico del área, razón por la cual solicitó lo siguiente:

*“[...] Presenten ante esta Corporación el modelo hidrogeológico conceptual a escala 1:5000 o 1:10:0000. Con el fin de conocer las condiciones hidrogeológicas de la zona y poder blindar el recurso hídrico subterráneo ante cualquier intervención de tipo antrópico.*

*Radiquen un estudio geotécnico del área de influencia del proyecto minero donde se evalué la estabilidad del terreno y se propongan las obras y/o medidas de contención necesarias para frenar estos fenómenos de remoción en masa.*

*Soliciten la modificación de la Licencia Ambiental para incluir el Permiso de Vertimientos para las aguas industriales que se están vertiendo a la Quebrada el Tirque.*

*Además, se recomienda requerir a los señores OMAR CAMILO CARDENAS LÓPEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 19.367.529 expedida en Bogotá y PEDRO*

<sup>152</sup> Folio 288 del cuaderno 5.

<sup>153</sup> Folio 345 a 354 del cuaderno 4. Concepto suscrito por Erika Yolanda Amaya en calidad de profesional de la Subdirección Administración de Recursos Naturales y el señor Jhon Michel Fonseca en calidad de profesional de la Subdirección Técnica Ambiental de CORPOBOYACA.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

TOMAS CELY SANCHEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 4.258.613 de Socha, para que:

*Realicen un plan de monitoreo semestral de medición de caudales en los manantiales ubicados en la parte alta de la bocamina, en los picos de las épocas de verano, durante el tiempo que dure el proyecto en ejecución y los resultados deben ser evaluados y entregados en los Informes de Cumplimiento Ambiental requeridos en el artículo 12 de la Resolución 1656 del 2 de diciembre de 2009.*

*Presenten los siguientes informes de cumplimiento ambiental cumpliendo con las especificaciones establecidas dentro del Apéndice, Informes de Cumplimiento Ambiental (ICA) del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos publicado por Ministerio del Medio Ambiente de Colombia y el Convenio Andrés Bello (CAB) en el 2012.*

*Dar cumplimiento a cada una de las actividades contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, así como las obligaciones establecidas en la Resolución 1656 del 2 de diciembre de 2009 y el Auto 1180 del 30 de agosto de 2011.*

*De conformidad con las anteriores disposiciones legales, la Sala entrará a analizar el acervo probatorio allegado al expediente, en aras de determinar si en el caso sub-judice, se han vulnerado o no los derechos colectivos invocados por el accionante [...]”.*

Por ende, mediante Auto 1058 de 9 de junio de 2014<sup>154</sup>, expedido por el Subdirector Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA, se dispuso lo siguiente:

**[...] ARTÍCULO PRIMERO:** *Requerir a los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LÓPEZ, identificado con cédula de ciudadanía No. 19.367.529 expedida en Bogotá, y PEDRO TOMAS CELY SANCHEZ. Identificado con cédula de ciudadanía No. 4.258.613 expedida en Socha, para que en el término de sesenta (60) días contados a partir de la notificación del presente proveído, realice las siguientes actividades:*

*Presentar el modelo hidrogeológico conceptual a escala 1:5000 o 1:10:0000, con el fin de conocer las condiciones hidrogeológicas de la zona y poder blindar el recurso hídrico subterráneo ante cualquier intervención de tipo antrópico.*

*Radicar un estudio geotécnico del área de influencia del proyecto minero, donde se evalué la estabilidad del terreno y se propongan las obras y/o medidas de contención necesarias para frenar estos fenómenos de remoción en masa.*

**Solicitar la modificación de la Licencia Ambiental, a fin de incluir el Permiso de Vertimientos para las aguas industriales que se están vertiendo a la Quebrada el Tirque.**

*Realizar un plan de monitoreo semestral de medición de caudales en los manantiales ubicados en la parte alta de la bocamina, en los picos de las épocas de verano, durante el tiempo que dure el proyecto en ejecución y los resultados deben ser evaluados y entregados en los Informes de Cumplimiento Ambiental requeridos en el Artículo Décimo Segundo de la Resolución 1656 del 2 de diciembre de 2009.*

*Presentar los siguientes informes de cumplimiento ambiental, dando cumplimiento a las especificaciones establecidas dentro del Apéndice 1, Informes de Cumplimiento*

<sup>154</sup> Folio 803 a 804. Expediente, cuaderno 2. Por medio del cual se formulan unos requerimientos y se toman otras decisiones.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Ambiental (ICA) del Manual de Seguimiento Ambiental de Proyectos publicado por Ministerio del Medio Ambiente de Colombia y el Convenio Andrés Bello (CAB) en el 2012.*

*Dar cumplimiento a cada una de las actividades contempladas en el Plan de Manejo Ambiental, así como las obligaciones establecidas en la Resolución No. 1656 del 2 de diciembre de 2009. [...]* (Subraya para resaltar fuera del texto).

Con base en la pruebas anteriormente mencionadas, mediante Resolución 547 de 2 de marzo de 2015, la Corporación Ambiental resolvió imponer la medida preventiva, consistente en: “[...] *Suspensión de la actividad de explotación de carbón, ubicado en la vereda MORTINO jurisdicción del municipio de SOCHA, desarrollado dentro del contrato de concesión No. FGD 141 suscrito con INGEOMINAS, hasta tanto den cumplimiento a lo establecido en el Auto No. 1058 de fecha 09 de junio de 2014 y dicha información sea evaluada por la entidad [...]*”. Así mismo, declaró la apertura de un proceso administrativo ambiental de carácter sancionatorio en contra de los titulares mineros a través de la Resolución 548 de 2 de marzo de 2015.

Adicionalmente, en concepto técnico N° LA-054/15 de 5 de junio de 2015<sup>155</sup>, la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA, en el marco de la evaluación del cumplimiento del Plan de Manejo Ambiental, encontró lo siguiente:

*“[...] Desde la parte técnica se recomienda requerir a los señores OMAR CAMILO CARDENAS LÓPEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 19.367.529 expedida en Bogotá y PEDRO TOMAS CELY SANCHEZ, identificado con la Cédula de Ciudadanía N° 4.258.613 de Socha, en su calidad de titulares de la Licencia Ambiental otorgada mediante la Resolución 1656 de 2 de diciembre de 2009, para un proyecto de explotación de Carbón, ubicado en la Vereda “El Mortiño” jurisdicción del Municipio de Socha, proyecto a desarrollarse dentro del área del contrato de concesión N° FGD-141, suscrito con el INGEOMINAS, **para que den cumplimiento a lo requerido en el Concepto Técnico No. LA-027/15 del 27 de abril de 2015, enfatizando, luego de evaluado el avance en la ejecución del Plan de Manejo Ambiental que se ha realizado en el presente informe, la importancia de continuar con la ejecución de cada una de las medidas de mitigación, compensación y restauración contempladas en las Fichas de Manejo Ambiental que o componen [...]**” (Subraya para resaltar fuera del texto).*

Así las cosas, la evidencia allegada al expediente, prueba inequívocamente que la licencia ambiental otorgada por CORPOBOYACA, mediante Resolución 1656 de 2009, tampoco amparó la totalidad de los impactos que podía ocasionar el concesionario y, por ende, resulta obligatoria su modificación al tenor de los

---

<sup>155</sup> Folio 874 a 883. Expediente, cuaderno 2.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

requerimientos formulados por la Autoridad Ambiental mediante Auto 1058 de 9 de junio de 2014.

En efecto, el hecho consistente en que el concesionario no haya cumplido con el deber de [...] *solicitar la modificación de la Licencia Ambiental, a fin de incluir el Permiso de Vertimientos para las aguas industriales que se están vertiendo a la Quebrada el Tirque [...]*, constituye un incumplimiento de los requisitos ambientales a su cargo, omisión que impide el control y mitigación de impactos que genera su actividad, especialmente, en el recurso hídrico.

**XIII.1.1.3. De la titularidad de los derechos y deberes emanados de la concesión minera FGD-141, específicamente, en lo atinente a la obligación de modificar la licencia ambiental que ampara el proyecto extractivo.**

La Sala encuentra acreditado en el proceso que la sociedad Carbones Andinos S.A.S., es la actual titular de los derechos y deberes reconocidos al concesionario del título minero FGD - 141.

Precisa la cláusula décima segunda del contrato de concesión No. FGD-141<sup>156</sup> de 18 de septiembre de 2006, suscrito entre INGEOMINAS y los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, lo siguiente:

*"[...] CLAUSULA DECIMA PRIMERA. Cesión y Gravámenes: Cesión: La cesión de derechos emanados de este contrato, requerirá aviso previo y escrito a LA CONCEDENTE. La cesión de que trata esta cláusula no podrá estar sometida por las partes a término o condición alguna en cuanto hace relación al Estado. a) Si la cesión fuere total, el cesionario quedará subrogado en todas las obligaciones emanadas del contrato, aún en las contraídas antes de la cesión y que se hallaren pendientes de cumplirse. [...]"* (subraya para resaltar fuera del texto).

El 9 de mayo de 2013, los titulares del contrato de concesión FGD – 141 y el señor Guillermo León Cárdenas López, en calidad de representante legal de la sociedad Carbones Andinos S.A.S. - CARBOANDINOS S.A.S, celebraron un contrato de cesión del 100% de los derechos emanados de la concesión FGD – 141<sup>157</sup>. El escrito de aviso de la referida cesión en favor de la sociedad CARBOANDINOS S.A.S., se presentó ante la Agencia Nacional de Minería bajo el radicado No. 20139030022402 de mayo de 2013.

<sup>156</sup> Folio 22 al 32 del cuaderno 5.

<sup>157</sup> Folio 356 al 359 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Mediante Resolución 4327 de 2013, la Agencia Nacional de Minería negó la inscripción en el Registro Minero Nacional, del trámite de cesión del 100% de derechos. Sin embargo, al resolver el recurso de reposición interpuesto contra el precitado acto administrativo, mediante Resolución 000744 de 2014, declaró el perfeccionamiento de la misma<sup>158</sup>.

Cabe precisar que, en el escrito de contestación de la demanda presentado por la autoridad minera se puso de presente que la referida cesión no se encuentra inscrita en el Registro Minero Nacional. Aun así, la Sala advierte que de conformidad con lo prescrito por el artículo 4° del Código de Minas<sup>159</sup>, las únicas formalidades y requisitos exigibles se encuentran expresamente señaladas en la legislación minera, razón por la cual se debe entender que la cesión existe, independientemente de que se encuentre o no inscrita, dado que se cumplieron con los parámetros previstos por el artículo 22<sup>160</sup> de la norma *ibídem*<sup>161</sup>.

Ello con base en los efectos concedidos a este acto de conformidad con el artículo 23 del Código de Minas, así:

*"[...] Artículo 23. Efectos de la cesión. La cesión de los derechos emanados del contrato no podrá estar sometida por las partes a término o condición alguna en cuanto hace relación con el Estado. Si fuere cesión total, el cesionario quedará subrogado en todas las obligaciones emanadas del contrato, aun de las contraídas antes de la cesión y que se hallaren pendientes de cumplirse. [...]"*

Por otra parte, respecto de la cesión total de la Licencia Ambiental que ampara a la concesión FGD – 141, lo cierto es que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, en el artículo tercero de la parte resolutive del Auto 1058 de 9 de junio de 2014, ordenó lo siguiente:

<sup>158</sup> Folio 361 al 366 del cuaderno 5

<sup>159</sup> El artículo 4 de la ley 685 de 2001 estableció: "Los requisitos, formalidades, documentos y pruebas que señala expresamente este Código para la presentación, el trámite y resolución de los negocios mineros en su trámite administrativo hasta obtener su perfeccionamiento, serán los únicos exigibles a los interesados".

<sup>160</sup> Precisa el artículo 22: "[...] Cesión de derechos. La cesión de derechos emanados de una concesión, requerirá aviso previo y escrito a la entidad concedente. Si recibido este aviso dicha entidad no se pronuncia mediante resolución motivada en el término de cuarenta y cinco (45) días, se entenderá que no tiene reparo a la cesión y se inscribirá el documento de negociación en el Registro Minero Nacional. Para poder ser inscrita la cesión en el Registro Minero Nacional, el cedente deberá demostrar haber cumplido todas las obligaciones emanadas del contrato de concesión. [...]"

<sup>161</sup> Al respecto tener en cuenta el concepto 20131200299821 de 29 de octubre de 2013 proferido por la Agencia Nacional de Minería.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*"[...] ARTÍCULO TERCERO: Requerir a los señores OMAR CAMILO CÁRDENAS LÓPEZ y PEDRO TOMAS CELY SÁNCHEZ, para que alleguen copia del certificado minero con no más de dos (2) meses de expedición certificado de existencia y representación legal, copias de las cédulas de ciudadanía respectivamente, documento de cesión a través del cual se identifiquen los interesados y el proyecto; a fin de dar trámite a la solicitud insaturada de Cesión de derechos y obligaciones de la Licencia Ambiental otorgada mediante No. 1656 calendada el día 02 de diciembre de 2009, a favor de la Sociedad CARBONES ANDINOS S.A.S. y emitir la correspondiente providencia dentro del presente expediente conforme o establece el artículo 33 del Decreto 2820 de 2010 [...]" (subraya para resaltar fuera del texto).*

Sin embargo, en el expediente no reposa prueba conducente a demostrar que los anteriores titulares de la concesión bajo análisis, aportaron la documentación solicitada. Lo cual no es óbice para dar cumplimiento a lo dispuesto por el literal a) de la cláusula décimo primera del contrato de concesión FGD – 141, esto es, *"[...] si la cesión fuere total, el cesionario quedará subrogado en todas las obligaciones emanadas del contrato, aún en las contraídas antes de la cesión y que se hallaren pendientes de cumplirse [...]"*.

Es por la subrogación de obligaciones que en el presente asunto se advierte la aplicabilidad del principio *nemo auditur propriam turpitudinem allegans*, conforme al cual nadie puede alegar en su favor su propia culpa. Luego, la sociedad CARBOANDINOS S.A.S. está atada al cumplimiento de la cláusula quinta del contrato de concesión consistente en la obtención de las autorizaciones ambientales que sean necesarias para adelantar la actividad de explotación económica del yacimiento de carbón mineral denominado "Santa Isabel". Y por ello, no puede justificar la desatención de las órdenes dictadas por CORPOBOYACA y por la Agencia Nacional Minera de modificar la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009.

#### **XIII. 1.1.4. De meras expectativas existentes en lo que se refiere a la modificación la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656.**

En el caso que nos ocupa, el apoderado judicial de la sociedad Carbones Andinos S.A.S. señaló que, en la sentencia recurrida, el *a quo* desconoció la protección legal de las situaciones jurídicas consolidadas a favor de aquella sociedad. Es decir, aquellos derechos de tipo económico derivados de la concesión FGD-141, los cuales se rigen por las normas vigentes al momento del perfeccionamiento del mencionado contrato.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Sobre el particular, la Sala considera importante aclarar, tal como se señaló en precedencia, que el artículo 46 del Código de Minas prevé que al contrato de concesión minera le son aplicables durante el término de su ejecución y durante sus prórrogas, las leyes mineras vigentes al tiempo de su perfeccionamiento, sin excepción o salvedad alguna. Pero, ello no es óbice para que, en materia ambiental, se aplique lo dispuesto por el artículo 196 de la norma *ibidem*, esto es:

*"[...] Artículo 196. Ejecución inmediata. Las disposiciones legales y reglamentarias de orden ambiental son de aplicación general e inmediata para todas las obras y labores mineras a las que les sean aplicables [...]"*.

Lo cierto es que los derechos emanados del contrato de concesión FGD - 141, están supeditados al cumplimiento de sus respectivas obligaciones ambientales. Precisamente, este deber está plasmado en los artículos 48, 197, 204 y 205 del Código de Minas, en lo que respecta a la obtención de la Licencia Ambiental que ampare de manera global la totalidad del proyecto.

Es de anotar que la licencia ambiental es *"[...] la autorización que otorga la autoridad ambiental competente a una persona, mediante acto administrativo, para que emprenda la ejecución de un proyecto, obra o actividad que puede llegar a producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje, estableciendo los requisitos, obligaciones y condiciones que el beneficiario de la Licencia Ambiental debe cumplir para prevenir, mitigar, corregir, compensar y manejar los efectos ambientales del proyecto, obra o actividad autorizada [...]"*.<sup>162</sup>

Cabe precisar, que el ordenamiento ambiental contempló el procedimiento a seguir el evento en el cual, durante la ejecución de la obra o proyecto, se transformen las condiciones iniciales amparadas por el licenciamiento. Ello conlleva una obligación a cargo del titular de tramitar la modificación de su solicitud para evitar así la posible causación de impactos negativos al ambiente no previstos en un principio. Dicha obligación no solo se encuentra establecida en la normatividad ambiental, sino que el Código de Minas en su artículo 210, señala lo siguiente:

---

<sup>162</sup> Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Primera. Bogotá, D.C., 29 de noviembre de 2010. Consejero Ponente: RAFAEL E. OSTAU DE LAFONT PIANETA. Expediente Núm. 47001-23-31-000-1996-04746-01.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*"[...] Artículo 210. Modificaciones. A solicitud del interesado la Licencia Ambiental, el Plan de Manejo Ambiental, la Guía Ambiental o el instrumento alternativo al licenciamiento ambiental seleccionado, podrán modificarse por expansión o modificación de las obras, trabajos y procesos de producción o por la necesidad de sustituir o modificar en forma significativa las medidas de prevención, control, conservación, rehabilitación y sustitución ambiental establecidas [...]"*

Precisamente, al margen de este deber legal el artículo décimo primero de la Resolución No. 1656 de 2009, *"por medio de la cual se otorga una licencia ambiental"* al proyecto bajo análisis preceptúa que:

*"[...] la licencia ambiental que se otorga mediante el presente acto administrativo ampara únicamente las obras o actividades descritas en el Estudio de Impacto Ambiental presentado y en la presente resolución. Cualquier modificación de las condiciones de la Licencia Ambiental deberá agotar el procedimiento establecido en el artículo 27 del Decreto 1220 de 2005. Igualmente, se deberá solicitar y obtener la modificación de la licencia ambiental cuando se pretenda usar, aprovechar o afectar un recurso natural renovable o se den condiciones distintas a las contempladas en el Estudio de Impacto Ambiental y en la presente resolución [...]"*

En tal sentido, en el *sub examine* no es dable concluir que los titulares mineros se encuentren bajo el amparo de una situación jurídica consolidada, toda vez que, *i)* aún se encuentra en trámite la solicitud de modificación de la licencia ambiental otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, requerida por la Autoridad Minera a través de Resolución GTRN-357 de 28 de octubre de 2010; y, *ii)* el proyecto no cuenta con la modificación relacionada con el Permiso de Vertimientos de las aguas industriales vertidas a la quebrada "el Tirque", requerido mediante Auto 1058 de 9 de junio de 2014.

Así, partiendo del concepto esbozado por la Corte Constitucional, configuran meras expectativas, las *"[...] probabilidades de adquisición futura de un derecho que, por no haberse consolidado, pueden ser reguladas por el Legislador, con sujeción a parámetros de justicia y de equidad. En las meras expectativas, resulta probable que los presupuestos lleguen a consolidarse en el futuro. [...]"*<sup>163</sup>. Es por ello que, ante las solicitudes vigentes de modificación del precitado licenciamiento, se entiende que el mismo se encuentra en trámite y, en consecuencia, sujeto a las normas que incorporan actualmente el régimen jurídico ambiental colombiano.

<sup>163</sup> Al respecto ver entre otras las sentencias C-754 de 2004 y C-242 de 2009.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Con base en ello, la Sala acoge el criterio jurisprudencial sostenido a través de la sentencia de 12 de julio de 2018, dictada por la Sección Quinta de esta Corporación, según el cual:

*"[...] De conformidad con la jurisprudencia de la Corte Constitucional, las características que deben cumplir los derechos adquiridos son: "(i) ser subjetivos; (ii) concretos y consolidados; (iii) cumplir con los requisitos de ley; (iv) se pueden exigir plenamente; (v) se encuentran jurídicamente garantizados; (vi) se incorporan al patrimonio de la persona; (vii) son intangibles y en consecuencia, el legislador al expedir una nueva ley no los puede lesionar o desconocer"<sup>164</sup>.*

*Conforme a los requisitos señalados por la Corte Constitucional, **no es posible configurar un derecho adquirido sobre una solicitud que aún se encuentra en proceso de evaluación, porque aún no se ha consolidado en cabeza de su titular, no existe certeza sobre si cuenta o no con los requisitos de ley, no se encuentra consolidada y por tanto no está jurídicamente garantizada.** [...]"* (subraya para resaltar fuera del texto).

Así las cosas, la Sala no comparte el argumento de las entidades demandadas, consignado en los recursos de impugnación del fallo de primera instancia, consistentes en que el proyecto minero otorgado bajo el título FGD – 141, se tramitó bajo el amparo de la Ley 685 de 2001 y del Decreto 1220 de 2005 y que, por ello, no le son aplicables las prohibiciones previstas por el Legislador en el artículo 3º de la Ley 1382 de 2010, el artículo 202 de la Ley 1450 de 16 de junio de 2011, el artículo 173 de la Ley 1753 de 9 de junio de 2015 y, recientemente, el numeral primero del artículo 5 de la Ley 1930 de 2008.

Ello, en primer lugar, teniendo en cuenta que al tenor del segundo aparte del artículo 58 de la Constitución, aun en el evento de situaciones jurídicas consolidadas, el Estado guarda la potestad de configurar el ejercicio de los derechos cuando se presenta un conflicto entre el interés particular y la utilidad pública o el interés social, lo anterior sin perjuicio del consecuente deber indemnizatorio que pueda surgir en cada caso específico<sup>165</sup>.

En segundo lugar, en el *sub judice*, las expectativas de sociedad Carbones Andinos S.A.S. derivadas de la obligatoria modificación de su licencia ambiental, no constituyen un derecho, por lo que las mismas están sujetas a las regulaciones que profiera el Legislador, con sujeción a los parámetros de justicia y de equidad.

<sup>164</sup> Sentencia C-983 de 2010. Magistrado Ponente Luis Ernesto Vargas Silva.

<sup>165</sup> A efectos remitirse al desarrollo jurisprudencial de la Corte Constitucional y de esta Corporación judicial compilado en el aparte XIII, numeral 4, de la parte considerativa de esta providencia.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Dado lo anterior y en último lugar, para la Sala es pertinente resolver el recurso en lo atinente a la solicitud de los impugnantes en torno a la aplicación del principio de confianza legítima, corolario del principio de la buena fe. Conforme al precitado principio “[...] *el Estado no puede súbitamente alterar unas reglas de juego que regulaban sus relaciones con los particulares, sin que se les otorgue a estos últimos un período de transición para que ajusten su comportamiento a una nueva situación jurídica [...]*”<sup>166</sup>.

Sin embargo, en el caso bajo análisis, la protección legal otorgada por el Legislador a los territorios de páramo no se presentó de manera súbita, sino que, por el contrario, a pesar del reconocimiento legal dado a estos territorios de conservación, las autoridades administrativas se han abstenido de adoptar las medidas necesarias a efectos de garantizar su protección, como en efecto se desarrollara a profundidad con posterioridad en esta providencia.

Precisamente, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, dispone que: “[...] *las zonas de páramo (...), deberán ser adquiridos o protegidos con carácter prioritario por las autoridades ambientales, entidades territoriales y entidades administrativas de la jurisdicción correspondiente [...]*”.

Adicional a lo anterior, conforme al numeral 4 del artículo 1° de Ley 99 de 1993, las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos son objeto de protección especial, razón por la cual las autoridades ambientales, en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales, deben adelantar los planes de cofinanciación necesarios para adquirir dichos ecosistemas (artículos 108 y 111 Ley 99 de 1993).

Por su parte, el artículo 34 del Código de Minas, en el marco de su interpretación constitucional contenida en la sentencia C 339 de 2002, contempla esta tipología de territorios. Igualmente, el Decreto 3600 de 2007 en su artículo 4°, establece que:

*[...] Artículo 4°. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen **suelo de protección en los***

<sup>166</sup> Corte Constitucional, sentencia C- 131 de 2004, Magistrada Ponente: Clara Inés Vargas Hernández.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**términos del artículo 35 de la Ley 388 de 1997 y son normas urbanísticas de carácter estructural de conformidad con lo establecido 15 de la misma ley: 1. Áreas de conservación y protección ambiental. Incluye las áreas que deben ser objeto de especial protección ambiental de acuerdo con la legislación vigente y las que hacen parte de la estructura ecológica principal, para lo cual en el componente rural del plan de ordenamiento se deben señalar las medidas para garantizar su conservación y protección. Dentro de esta categoría, se incluyen las establecidas por la legislación vigente, tales como:(...)**

1.4. Las áreas de especial importancia ecosistémica, **tales como páramos y subpáramos, nacimientos de agua, zonas de recarga de acuíferos, rondas hidráulicas de los cuerpos de agua, humedales, pantanos, lagos, lagunas, ciénagas, manglares y reservas de flora y fauna [...]**" (subraya para resaltar fuera del texto).

Luego no es dable concluir que los titulares mineros de la concesión FGD 141, en el evento en que el polígono de concesión pertenezca a zona de paramo, cuentan con una expectativa justificada de mantener su actividad económica, puesto que, aun con base en la normatividad proferida con anterioridad al año 2009, es claro que los ecosistemas de páramo comprenden zonas de preservación *in situ*.

En este orden de ideas y teniendo en cuenta que en este aparte la resolución de la controversia gira en torno al cumplimiento de la normatividad ambiental por parte del concesionario demandado, la Sala recuerda que la licencia ambiental no es un simple requisito formal que debe cumplirse para llevar a cabo un proyecto que pueda afectar la base de los recursos naturales; por el contrario, es un instrumento esencial para la protección del medio ambiente que busca mitigar, prevenir, y compensar los impactos ambientales que pueden causarse en el territorio.

De ahí, que el artículo 210 de la Ley 685 de 2001, prevea la posibilidad de modificar en forma significativa las medidas de prevención, control, conservación, rehabilitación y sustitución ambiental establecidas en la licencia inicial. Y, en consonancia con lo anterior, aun en el evento de contar con licencia ambiental definitiva, el artículo 211 *ibidem*<sup>167</sup> reconoce la atribución de la autoridad ambiental de revocarla por el incumplimiento grave y reiterado de las obligaciones ambientales del explotador de acuerdo con los procedimientos previstos en la normatividad ambiental vigente.

De este modo, la licencia ambiental tiene ineludiblemente un fin preventivo que busca eliminar, en cuanto sea posible, los efectos ambientales nocivos de las

<sup>167</sup> Cabe precisar que este artículo fue derogado por el artículo 31 de Ley 1382 de 2010, pero con la declaratoria de inexecutable de la Ley 1382, efectuada por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-366 de 2011, resulta aplicables.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

actividades promotoras del desarrollo económico. Con base en ello, el titular del contrato de concesión FGD -141 está sujeto a la decisión que adopte la autoridad ambiental, al margen de la normatividad vigente, respecto de las modificaciones requeridas por la Agencia Nacional Minera, mediante Resolución GTRN-357 de 28 de octubre de 2010 y por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante Auto 1058 de 9 de junio de 2014.

Por tal razón, aun en el evento en que la explotación minera aquí analizada, no haga parte de una zona excluida para la minería conforme a lo dispuesto por el artículo 32 del Código de Minas, para la Sala constituye una amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano la desatención de las directrices contenidas en el auto 1058 de 9 de junio de 2014 y el insuficiente y tardío cumplimiento de las funciones de evaluación, control, prevención, seguimiento y mitigación a cargo de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, entidad que ha guardado silencio respecto de la solicitud de modificación de la licencia ambiental, requerida con ocasión de la aprobación de un nuevo programa de trabajo de obras.

#### **XIII.1.2. Del ecosistema presente en la zona de influencia del yacimiento de carbón amparado bajo la concesión FGD-141.**

Dentro de los argumentos sostenidos por las entidades demandadas, la Sala encuentra de manera recurrente la afirmación, según la cual, el área del polígono de la concesión FGD - 141, no hace parte de un área excluida de la actividad minera, en los términos previstos por el artículo 34 del Código de Minas.

Bajo la premisa que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible no ha delimitado el complejo paramuno de Pisba y que, adicionalmente, el ecosistema presente en la zona en donde se desarrolla la actividad minera no presta los servicios ambientales propios de dicha categoría, se cuestiona la interpretación del principio de precaución adoptada por el *a quo*. Por estas razones, argumentan los apelantes que no puede exigírsele a las entidades demandadas la suspensión de la actividad económica emprendida por Carbones Andinos S.A.S., en tanto dicha sociedad cuenta con los requisitos legales, técnicos y ambientales exigidos para tal efecto.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Con base en lo anterior y de manera previa al análisis del alegato, es del caso recordar que, conforme al **principio de precaución**<sup>168</sup>, cuando exista peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces que impidan la degradación del ambiente.

En asuntos relacionados con actividades mineras, la Corte Constitucional en la sentencia C-399 de 2002, consideró que “[...] *en caso de presentarse una falta de certeza científica frente a la exploración y explotación minera de una zona determinada, la decisión debe inclinarse necesariamente hacia la protección del medio ambiente, pues si se adelanta la actividad y luego se demuestra que ocasionaba un grave daño ambiental, sería imposible revertir sus consecuencias [...]*”. Entonces, no es necesario un estudio de resultados ciertos e irrefutables, sino la existencia de elementos a través de los cuales se pueda desprender la posible afectación ambiental.

Con base en lo anterior la Sala procederá a extraer del material probatorio la información relativa a las condiciones ecosistémicas del sector en donde se desarrolla la explotación de carbón denominada “Santa Isabel”.

Efectivamente, del informe pericial de 19 de enero de 2016<sup>169</sup> y del informe complementario al peritaje de fecha 26 de febrero de 2016<sup>170</sup>, se tiene que el sector en donde se encuentra el título minero corresponde a un territorio delimitado por el Instituto Alexander Von Humboldt como área del Páramo de Pisba, conforme a los documentos denominados “Mapas de Páramos de Colombia”, publicados en los años 2007 y 2012.

Particularmente, en la audiencia pruebas de 21 de febrero de 2016<sup>171</sup>, celebrada para continuar con la práctica del dictamen pericial decretado en el proceso, los peritos aportaron la siguiente ilustración correspondiente al Páramo de Pisba y al territorio de la concesión FGD -141:

---

<sup>168</sup> El principio de precaución está consagrado en el artículo 1º, numeral 6, de la Ley 99 de 1993, según el cual: “[...] *cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente [...]*”.

<sup>169</sup> Folio 1030 cuaderno 2

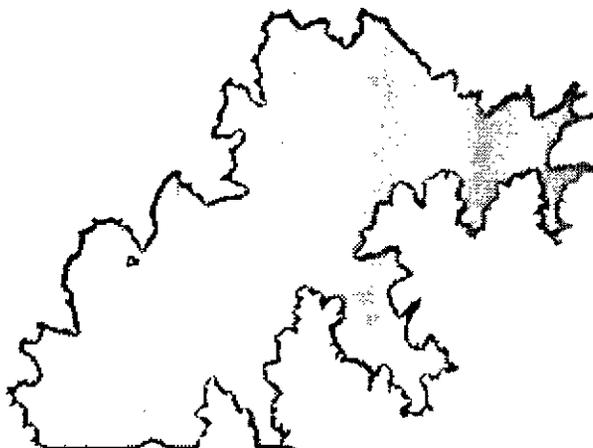
<sup>170</sup> Folio 1130 cuaderno 3

<sup>171</sup> CD. Folio 1108 cuaderno 3

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

### REGISTRO 1:

**Paramo de Pisba con relación al territorio de la concesión FGD -141<sup>172</sup>**



Esta imagen permite ubicar el polígono de la concesión minera, al interior de la cartografía del páramo planteada por el Instituto Von Humboldt, a una escala 1:100.000.

Cabe precisar que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, en memorial de 7 de marzo de 2016<sup>173</sup>, allegó el documento denominado “Estudios Técnicos Soporte para la delimitación del complejo de Pisba”, elaborado en el año 2015. Este documento se diseñó con base a un análisis ecosistémico, tal como lo disponen las Resoluciones 769 de 2002 y 839 de 2003. Según la delimitación cartográfica aportada en el citado estudio a escala 1:25.000, el polígono minero del título FGD – 141 hace parte del Páramo de Pisba<sup>174</sup>.

A pesar de ello, el dictamen pericial sugiere que el ecosistema de influencia de la actividad carbonífera no corresponde a zona de páramo o subpáramo. Al margen de la visita de campo desarrollada por los peritos, se consideró que las condiciones de las geoformas, la topografía, el clima y la vegetación “[...] *corresponden mayoritariamente a ecosistema de remplazo de la cobertura original de bosque alto andino y a rodales secundarios de bosque alto andino [...]*”<sup>175</sup>. A juicio de los peritos,

<sup>172</sup> CD. Folio 1108 cuaderno 3

<sup>173</sup> Folio 1330 y 1331 cuaderno 3. Cd anexo.

<sup>174</sup> Afirmación con base a la cartografía efectuada por la Defensoría y manifestada en audiencia de 21 de febrero de 2016, 27:10 a 2:05 y 1:04:01 A 1:05:02.

<sup>175</sup> Folio 1129 cuaderno 3.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

el mencionado territorio cumplió una función social agropecuaria, relativa a la siembra de cultivos y de pastizales<sup>176</sup>.

En cuanto a las perturbaciones del entorno natural el informe señaló que: “[...] los principales habitantes del páramo son campesinos que han ido ampliando la frontera agrícola y ganadera. Estos campesinos se dedican a actividades agrícolas y ganaderas, igualmente se observa la explotación minera de carbón actividad económica de la cual dependen la mayoría de los habitantes de la zona. Los ecosistemas se encuentran sometidos a una fuerte presión por parte de sus habitantes. La ganadería y la agricultura, las quemadas, la tala y destrucción de la vegetación leñosa son algunas de las actividades que los han degradado [...]”<sup>177</sup>.

En relación con los posibles daños causados al recurso hídrico y forestal con ocasión de la actividad minera, conforme a la pericia decretada en el proceso judicial, “[...] no se evidencian afectaciones por minería subterránea en la superficie del terreno en donde se encuentran los denominados “nacimientos”[...]”. Adicionalmente, “[...] la tala de la cobertura vegetal protectora por actividades agropecuarias está afectando la regulación hídrica en los periodos de estiaje [...]”<sup>178</sup>. Es decir, las afectaciones de la cobertura boscosa no le son atribuibles a la actividad carbonífera cobijada bajo el título FGD - 141.

En igual sentido, al abordar los posibles fenómenos de subsidencia en las aguas subterráneas, se señaló que: “[...] las labores subterráneas más próximas a los denominados “nacimientos” ubicados dentro del área del título minero, se encuentran a profundidades de 171 metros y 182 metros por debajo de la superficie. Esta profundidad equivale a la altura de un edificio de entre 69 y 73 pisos. A su vez, de tenerse esta diferencia de altura la “bocatoma” del acueducto, dista 102 metros en distancia horizontal [...]”. En virtud de lo anterior, en la audiencia efectuada el 19 de junio de 2015, el perito afirmó que “[...] no hay posibilidad de interconexión de agua superficie con acción minera [...]”<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> En audiencia de 21 de febrero de 2016, la Defensoría cuestionó la conclusión del dictamen pericial relativa al ecosistema de remplazo que caracteriza el área minera, tras considerar que el dictamen no incluyó un estudio de especies para arribar a dicha conclusión, clima y demás aspectos bióticos.

<sup>177</sup> Folio 1038 cuaderno 2.

<sup>178</sup> Audiencia. Minuto 40:14 a 41:10.

<sup>179</sup> Minuto 38:33 a 39:50

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Finalmente, conforme al estudio hidrogeológico contenido en el informe pericial de 19 de enero de 2016<sup>180</sup> y en el informe complementario al peritaje de fecha 26 de febrero de 2016, la muestra hídrica del área cumple con los límites máximos permisibles definidos por la Resolución 631 de 2015, excepto para los componentes de hierro total, sólidos suspendidos totales, nitritos y mercurio. Cabe precisar que, para la época de elaboración del análisis hidrológico, las labores mineras de explotación del proyecto "Santa Isabel" se encontraban suspendidas, aproximadamente, desde 8 meses atrás<sup>181</sup>.

Con base en lo anterior, en un primer momento podría concluirse que la georreferenciación del Páramo de Pisba, elaborada por el Instituto Von Humboldt, no se acompasa con las características territoriales del polígono perteneciente a la explotación carbonífera. Es decir, que el territorio del proyecto denominado "Santa Isabel", no es un ecosistema de páramo pese al mencionado acople cartográfico, más aún, si se tiene en cuenta que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial no ha proferido el acto administrativo que define los límites de esa zona de conservación.

Sin embargo, la Sala advierte que, al margen de la normatividad aplicable al caso y del acervo probatorio arrimado al expediente, existen tres razones que contrarían el alegato propuesto por las entidades demandadas y sustentan la adopción de medidas eficaces para impedir el deterioro del entorno, a saber:

**XIII.1.2.1. El ejercicio cartográfico del Instituto Von Humboldt constituye el parámetro básico de delimitación de los páramos, del cual no puede extraerse el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, salvo para ampliar el concepto de protección.**

Conforme con el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018, corresponde al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible hacer la delimitación de las áreas de páramos con base en: *i*) el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible; *y, ii*) los estudios técnicos económicos, sociales y ambientales elaborados por la

<sup>180</sup> Folio 1024 a 1080 cuaderno 2  
<sup>181</sup> La Agencia Nacional Minera mediante Resolución GSC-ZC-000028 de 18 de marzo de 2015, ordenó la suspensión inmediata e indefinida de las actividades de exploración y explotación dentro del área del contrato de concesión No. FDG -141, con el propósito de acatar las medidas cautelares decretadas por el *a quo*. Así mismo, la Corporación Ambiental mediante Resolución 547 de 2 de marzo de 2015 impuso la medida preventiva, consistente en suspensión de la actividad de explotación de carbón.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Precisa el parágrafo 1° del artículo en cita que, en los eventos en que Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible decida apartarse del área referencial establecida por Instituto Investigación de Recursos Biológicos Alexander Von Humboldt, debe fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que provea un mayor grado de protección del páramo.

Ello soportado en el criterio jurisprudencial fijado por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, en el que se reconoce la necesidad de establecer límites a la potestad de delimitación de los páramos, atribuida a esa entidad ministerial, con miras a que la ciudadanía pueda ejercer un control de los territorios.

Tal como se precisó en precedencia, la Corte Constitucional en aquella oportunidad consideró lo siguiente:

*"[...] Esta Corporación encuentra que **otra de las falencias en la protección de los ecosistemas de páramo es que la prohibición de desarrollar actividades agropecuarias, así como de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, se restringe al área delimitada por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,***

*Más aun, en la medida en que el Ministerio de Ambiente puede separarse de los criterios del IAvH sin necesidad de dar las razones para ello, o incumplir su obligación de delimitación, los ciudadanos interesados en la protección de estos ecosistemas no podrían actuar administrativa ni judicialmente para promover su protección. **De tal manera, se impide que los ciudadanos protejan de manera efectiva los derechos colectivos y los derechos fundamentales que dependen de ellos.** [...]" (subraya para resaltar fuera del texto).*

Por ende, de decidir ese Ministerio apartarse de la cartografía aportada por el Instituto Alexander Von Humboldt en la delimitación de los complejos paramunos, debe preferir siempre el criterio de demarcación que provea un mayor grado de protección del ecosistema.

En este orden de ideas, la Sala encuentra que, de conformidad con el acervo probatorio, la entidad ministerial cuenta con los instrumentos legales previstos para el ejercicio de esta función. Esto es, la cartografía proferida por el Instituto Von Humboldt a escala 1:100.000.000, y el estudio técnico de la Corporación Autónoma

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Regional de Boyacá, a escala 1:25.000, ambos reconociendo que el polígono minero objeto de estudio yace en el Páramo de Pisba.

**XIII.1.2.2. En el marco de la concesión FGD – 141, la Agencia Nacional Minera y CORPOBOYACA han advertido que la zona del yacimiento de carbón hace parte de una zona de protección especial.**

La Sala encuentra que la evidencia allegada al expediente prueba inequívocamente que las autoridades demandadas, de manera previa al otorgamiento de las autorizaciones de exploración y explotación, y durante la etapa de puesta en marcha del proyecto carbonífero, conocían que el polígono minero se encontraba ubicado en un área ambiental estratégica que presta importantes servicios ecosistémicos.

Particularmente ilustrativo, al respecto, resulta el concepto técnico ME-0124/09 de 25 de noviembre de 2009, mediante el cual la Subdirección de Administración de Recursos Naturales de CORPOBOYACA evaluó el Estudio de Impacto Ambiental del proyecto minero<sup>182</sup>, del cual la Sala extrae lo siguiente:

*"[...] 2.2.3 HIDROGRAFÍA.*

*Hidrográficamente el área pertenece a la micro cuenca de la quebrada El Tirque y otros cauces de menor tamaño que son generalmente de carácter esporádico e intermitente. La red hídrica del Municipio está conformada por las Microcuencas de El Tirque y Ruchical, las cuales vierten sus aguas sobre la cuenca del Río Chicamocha. Estas dos microcuencas están conformadas por las Quebradas El Tirque, Río Cómeza. Quebrada El Ruchical y otras de menor importancia como El Boche, La Chapa, El Monte, La Cabrerita, Laureles, Peñitas, Los Cabritos y Blanquiscal.*

*OBSERVACIONES: Dentro del área de influencia del proyecto se evidencia que el curso de agua más cercano, potencialmente afectable por el desarrollo del proyecto lo constituye la quebrada el Tirque, el cual cursa por la parte baja de la bocamina proyectada, a una distancia aproximada de 209 metros lo cual le da al proyecto una distancia que permite el diseño e implementación del Sistema de tratamiento de aguas mineras previo al vertimiento final [...]*

**2.2.7 FLORA**

*La vegetación de la zona corresponde a vegetación de clima frío a sub-paramo en donde se desarrollan algunos bosques con especies propias de estas alturas como el Aliso, Sauz, Pino, Eucaliptos y Mangle; de igual forma se observan algunos arbustos como el Hayuelo, el Siral, el Mortiño, el Arrayan, y el Tuno; se encuentran algunos pajonales y rastrojos bajos.*

*OBSERVACIONES: la vegetación observada en la visita de campo en la mayor parte de la zona corresponde a pastizales, vegetación de porte bajo y plantaciones y alguna especies de aliso, mortiño y arrayanes, pero puntualmente en el área de influencia directa del proyecto se observa la existencia de relictos de vegetación nativa*

<sup>182</sup> Folio 85, 86 y 95 del cuaderno 5.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**sobre la parte alta de la explotación que forman parches importantes que deben ser protegidos y conservados. [...]**

#### 2.9 ANÁLISIS USO DEL SUELO

La zona donde se proyectan los trabajos de explotación cubre un área donde se encuentra establecidas dos zonas de uso de acuerdo con el Esquema de Ordenamiento Municipal de Socha: "ZONA SUSCEPTIBLE DE ACTIVIDADES MINERAS" que son áreas cuya actividad principal es el desarrollo de proyectos mineros y "ZONA DE AMORTIGUACIÓN DE ÁREAS PROTEGIDAS", donde la minería se encuentra en uso prohibido del suelo para minería.

OBSERVACIONES: De acuerdo con las características del área observadas en la visita técnica y el análisis de la información presentada, se considera que el desarrollo del proyecto es ambientalmente viable bajo la estricta implementación de las medidas ambientales propuestas. [...]" (subraya para resaltar fuera del texto).

De igual modo, mediante concepto técnico MV-0010-2012, al evaluar la solicitud de modificación de la licencia ambiental elevada por los titulares mineros, CORPOBOYACA consideró que: "[...] Desde el punto de vista técnico y ambiental **no es procedente aceptar la modificación de la licencia ambiental dado que la proyección planteada se encuentra dentro de un ecosistema de paramo definido por el Instituto Alexander Von Humboldt y en el cual se encuentra restringida la minería. [...]**"<sup>183</sup>

Así lo reiteró con suficiencia la Corporación Ambiental, en los conceptos técnicos NC-0020 de 6 de mayo de 2010 y DS-12/2012 de 10 de septiembre de 2012, a través de los cuales explícitamente adujo que el polígono minero hacia parte del ecosistema de paramo definido por el Instituto Alexander Von Humboldt.

Sumado a ello, la Sala recuerda que la Vicepresidencia de Seguimiento, Control y Fiscalización Minera de la Agencia Nacional Minera, en concepto PARN-000369 de 15 de agosto de 2013, consideró que: "[...] se debe tener en cuenta que dentro del área otorgada se encuentra la quebrada el Tirque, es zona de recarga hídrica y con presencia de frailejones a lo que Corpoboyacá se debe pronunciar; se recomienda pronunciamiento jurídico al respecto y oficiar a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá (Corpoboyacá), de los ajustes que se presentaron al PTO, de la gran carga hídrica que se presenta dentro del área del contrato de concesión No. FGD-141 y que se encuentra **delimitada parte del área del título minero dentro de zona de amortiguación de Parque Nacional Natural de Pisba [...]**"<sup>184</sup>.

<sup>183</sup> Folio 225 del cuaderno 5.

<sup>184</sup> Reverso folio 385 a 387 del cuaderno 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Finalmente, en zona circundante al proyecto minero, el municipio de Socha adquirió dos predios, con escrituras públicas N° 493 y 253, ubicados en la vereda El Mortiño, destinados a protección ambiental y reserva de la microcuenca rural, situación que indica la importancia ecológica de la zona en mención.

**XIII.1.2.3. El déficit de protección de los ecosistemas de páramo conlleva a aplicar el principio de precaución, a efectos de evitar una decisión cuyo efecto ambiental sea irreversible.**

Atendiendo el principio de legalidad, las zonas excluibles de minería deben delimitarse previamente por las autoridades competentes antes producir efectos que modifiquen las relaciones territoriales. De hecho, aquel debe ser el postulado del Estado Social de Derecho sobre el cual se edifique una estrategia de desarrollo sostenible.

Precisamente, la Sección Primera de esta Corporación, al referirse a los elementos constitutivos de las áreas previstas por el artículo 34 del Código de Minas, en la sentencia de 30 de marzo de 2017, adujo lo siguiente:

***"[...] Deben ser declaradas y delimitadas conforme a la normatividad vigente como de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente.***

*Deben estar expresamente excluidas de las actividades de explotación y exploración, por disposición legal.*

***La delimitación geográfica debe adelantarse con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales competentes.***

*Tales estudios deben llevarse a cabo con la colaboración de la Autoridad Minera.*

*El acto administrativo que contiene la decisión de exclusión o restricción debe estar expresamente motivado en estudios que determinen la incompatibilidad o restricción en relación con las actividades mineras [...]"<sup>185</sup> (subraya para resaltar fuera del texto).*

Así, la conservación de las diferentes tipologías de áreas estratégicas, entre las que se encuentran los páramos, quedó supeditada al cumplimiento del deber de las Autoridades Ambientales de identificar, preservar y delimitar los biomas que presten servicios ecosistémicos fundamentales para la preservación de los recursos naturales. Compromiso que, en el caso bajo estudio, infortunadamente no ha sido atendido, en desmedro de los intereses colectivos de las presentes y futuras generaciones.

<sup>185</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, sentencia de 30 de marzo de 2017, Radicación número: 15001-23-31-000-2012-00135-01(AP)

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

En efecto, la Corte Constitucional a través de sentencia C 443 de 2009, al efectuar un estudio de constitucionalidad del artículo 34 *ibídem*, advirtió que:

*"[...] Las autoridades ambientales no han ejercido las competencias otorgadas por distintas disposiciones legales para la protección del medio ambiente, entre ellas la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería, prevista por el artículo 34 de la Ley 685 de 2001. Adicionalmente, es posible constatar que tampoco se ha avanzado en la definición de un marco normativo y en el diseño e implementación de políticas públicas para la protección de ecosistemas de especial importancia medio ambiental como son los páramos. Considera entonces necesario la Corte Constitucional exhortar al Ministerio de ambiente, vivienda y desarrollo territorial, al igual que a las corporaciones autónomas regionales y a las autoridades ambientales competentes, para que cumplan con los distintos deberes ambientales a su cargo y, por una parte, avancen en la declaración y delimitación de las zonas excluidas de la minería y por otra parte adopten medidas eficaces para la protección del medio ambiente en general y de las áreas de especial importancia ecológica tales como los páramos. [...]" (Resalta la Sala).*

Igualmente, la Sección Primera de esta Corporación, mediante providencia de 28 de marzo de 2014, al analizar el marco normativo de los ecosistemas de páramo, reconoció lo siguiente:

*"[...] Entonces, resulta común encontrar confusión entre las áreas protegidas, verbigracia los páramos no son por sí mismos áreas protegidas, sino zonas de protección especial. Al no encontrarse enmarcados dentro de la categoría de áreas de manejo especial del Sistema de Parques Naturales, le resta importancia como reservorio de fauna, flora, como corredor biológico y, claramente, fuente y regulador del recurso hídrico.*

*Se puede señalar sin dubitación alguna que de las áreas mencionadas tan sólo el Sistema de Parques Nacionales, y más abajo, los Distritos de Manejo Integrado, vienen siendo objeto de real protección; los demás han sido impactados y hoy día se encuentran en duda como verdaderos instrumentos de conservación y protección. (...)*

*En este contexto, para la Sala resulta imperiosa la adopción de medidas que garanticen la protección y conservación de dichas zonas, que por su importancia hídrica y ecosistémica deben tener un papel preponderante en la gestión integral de la cuenca hidrográfica [...]" <sup>186</sup> (Subraya la Sala).*

En este contexto, la actitud pasiva de las autoridades públicas se convierte en el hecho generador de vulneraciones de los derechos colectivos e individuales. Situación agravada ante la fragilidad del ecosistema de páramo y la inestabilidad jurídica que causa a nuestro sistema jurídico, la ausencia de ejercicio de las

<sup>186</sup> Radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

funciones de la autoridad ambiental competente, en conjunto con la autoridad minera.

Bien lo señaló la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, cuando consideró que “[...] aunque podría alegarse que la minería (...) resulta menos dañina para el suelo, el aire y la vegetación, lo cierto es que afecta de manera importante los flujos subterráneos de agua, bloqueando el acceso de la población a dicho recurso (...), además que “(...) una vez bloqueados los canales subterráneos a través de los cuales fluye el agua del páramo al ecosistema de bosque y a los centros poblados, resulta prácticamente imposible recuperarlos, lo cual, como ya se explicó, lleva a que los mismos fluyan por la superficie de manera acelerada, dañando la capa vegetal del páramo que es especialmente frágil, y facilitando la erosión [...]”.

Cabe precisar que, al referirse al impacto ambiental de la actividad minera, la jurisprudencia de esta Corporación ha sostenido que las actividades productivas sin control, tales como la minería, degradan los recursos naturales y ejercen una presión indebida sobre el medio ambiente, por lo que corresponde a las autoridades públicas ejercer su deber de prevención y control del deterioro ambiental.

Sobre este asunto, en sentencia de 29 de abril de 2015<sup>187</sup>, se puntualizó:

*“[...] Es un hecho evidente que la industria extractiva produce una gran cantidad de desechos y desperdicios. El proceso de transformación de grandes masas de materiales para el aprovechamiento de los minerales útiles **deja forzosamente materiales residuales que deterioran el entorno físico de la región en la cual se adelantan las labores afectando el paisaje y los suelos agrícolas.***

***Las explotaciones mineras por lo general se encuentran acompañadas de obras de infraestructura como tendidos de transmisión energética, accesos viales o ferroviarios, además de la abstracción de cantidades importantes de agua. Igualmente, puede impactar sobre los hábitos de la flora y la fauna, a través del ruido, polvo y las emanaciones provenientes de los procesos de molienda.***

***Las actividades productivas sin control, tales como la agricultura, la ganadería y la minería; el crecimiento poblacional, la violencia, la deforestación, la ocupación sin control de zonas de alto riesgo, los conflictos internos por el uso de la tierra, la colonización, sobreexplotación, contaminación y la degradación de los recursos naturales ejercen una presión indebida sobre el medio ambiente y contribuyen a una crisis global.***

<sup>187</sup> Consejo de Estado – Sección Tercera. Sentencia de 29 de abril de 2015. Expediente núm. 2010-00217, Consejera ponente: doctora Stella Conto Díaz del Castillo.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Se trata de que las actividades que comprometen el ambiente, para el caso la minería de extracción sobre una fuente hídrica, se enmarquen en parámetros de conciencia ecológica estricta.*

*El artículo 80 de la Carta Política prevé que le corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, previniendo y controlando los factores de deterioro ambiental, imponiendo sanciones legales y exigiendo la reparación de los daños causados, asimismo, cooperando con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas.*

*(...)*

*[E]l deber de prevención y control del deterioro ambiental se ejerce, entre otras formas, a través del otorgamiento, modificación, o la negación de éstas o cancelación de instrumentos de manejo ambiental, sean estos Licencias o Planes de Manejo Ambiental.*

*(...)*

***La razón de ser de los instrumentos de manejo y control ambiental es la protección de los derechos individuales y colectivos, correspondiéndole a las autoridades públicas velar por un mínimo impacto negativo, para lo cual la autoridad ambiental, se ocupa de prevenir y controlar los factores de deterioro. Evitar la consolidación del daño debe ser la guía en las actuaciones administrativas y judiciales. Las autoridades no solo están obligadas a intervenir para tomar medidas y evitarlo, la tutela preventiva habilita anteponer el amparo colectivo a los actos que lesionen, limiten o pongan en peligro derechos y garantías constitucionales [...]***  
*(Resaltado fuera del texto original).*

En todo caso, es preciso mencionar que la Sección Primera del Consejo de Estado ha advertido que cuando se pretenda el amparo de los derechos colectivos a través del ejercicio de la acción popular con ocasión a daños ambientales causados en el marco de proyectos mineros, debe analizarse si se produjo un insuficiente y tardío cumplimiento de las funciones de evaluación, control, prevención, seguimiento y mitigación por parte de las autoridades ambientales, territoriales y mineras<sup>188</sup> con jurisdicción en la zona<sup>189</sup>.

De ahí que, el juez popular, tras verificar la omisión de las autoridades ambientales, territoriales y mineras en esta materia, deba propender por el cumplimiento de sus funciones, puesto que de este juicio depende la eficacia de un derecho fundamental y colectivo, así como, las garantías de calidad, continuidad y acceso al agua.

<sup>188</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, Bogotá, D. C., treinta y uno (31) de octubre de dos mil trece (2013), Radicación número: 73001-23-31-000-2011-00765-01(AP)

<sup>189</sup> Sección Primera, Consejera Ponente: María Elizabeth García González, veintitrés (30) de marzo de dos mil diecisiete (2017), Radicación número: 15001-23-31-000-2012-00135-01(AP)

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Luego, es necesario que el pronunciamiento de CORPOBOYACA respecto de la modificación de la licencia ambiental contenida en la Resolución 1656 de 2009, se lleve a cabo hasta tanto sea declarada la respectiva zona de conservación, en los términos del artículo 34 del Código de Minas y, en consecuencia, las autoridades públicas puedan adoptar las decisiones pertinentes con plena certeza respecto de la eventual adopción del criterio de exclusión de las zonas mineras.

En este sentido, el alegato presentado por la sociedad minera en lo que respecta a la errada adopción del principio de precaución por parte del *a quo*, no tiene vocación de prosperidad, pues como se demostró, este razonamiento es proporcional y adecuado con base en lo siguiente:

- I. Existe un peligro de daño grave e irreversible sobre un área de importancia ambiental estratégica;
- II. Del acervo probatorio y de la normatividad aplicable se advierte, en un principio, que el territorio en el que se encuentra el polígono de explotación de carbón hace parte del complejo paramuno de Pisba;
- III. El artículo 5° de la Ley 1930 de 27 de julio de 2018, prohíbe de manera expresa en su numeral primero el desarrollo actividades de exploración y explotación minera en zona de páramo;
- IV. Pese la omisión en el ejercicio de las funciones de las autoridades públicas, no por ello el juez de la acción popular queda limitado a adoptar las medidas de protección que impidan la degradación del ambiente, puesto que cuenta con el deber de proteger los derechos colectivos afectados por dicha omisión;
- V. La medida resulta proporcional en tanto la autoridad ambiental competente se pronunciará respecto de la vigencia de licencia ambiental otorgada mediante Resolución 1656, una vez el área haya sido declarada como zona de conservación y pueda, con base a dicha información, corroborar la eventual pertenencia del polígono de explotación a la zona paramuna.

En virtud de lo anterior, la Sala comparte la conclusión del Tribunal Administrativo de Boyacá en lo que respecta de la protección a los páramos que han sufrido

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

intervención antrópica tal como el ecosistema objeto de estudio. Al respecto el *a quo* anotó lo siguiente:

*"[...] La Sala deduce, que inicialmente el área en la cual se ubica el contrato de concesión FGD-141 tenía las características propias del ecosistema de páramo, razón por la cual se encuentra delimitada dentro de la cartografía expedida por el IAVH para los años 2007 y 2013, sin embargo, con el paso de los años y las actividades agrícolas y de ganadería ha generado que dicha área se transforme en otro ecosistema como bosque alto andino y ha llegado al límite de convertirse en ecosistema de reemplazo, el cual no aporta ningún beneficio ecosistémico, sino que, el mismo genera beneficios sociales y agropecuarios, los cuales en nada coinciden con la protección a los ecosistemas estratégicos como el que existe en la zona en mención.*

*Claramente, al observar que el área de terreno otorgado en concesión al parecer ya no se encuentra en zona física de páramo como consecuencia de la transformación a la que ha sido obligada, es posible concluir que las actividades agropecuarias y mineras son las que han generado impactos en el ecosistema al punto de desaparecer su beneficio Ecosistémico, por tanto, no sería coherente permitir la permanencia de dichas actividades argumentando que no existe ecosistema por proteger.*

*Para la Sala, resulta evidente que la transformación de dicho ecosistema se ha generado como consecuencia de la falta de intervención de las autoridades competentes, situación que se hace evidente al observar que es el paso del tiempo es el que ha modificado el ecosistema, por tanto, dicha circunstancia ha podido ser prevenida si se hubiese advertido con anterioridad [...]."*

Bajo tal premisa, es evidente que conforme al amparo reconocido en su momento por el artículo 2<sup>190</sup> de la Resoluciones 769 de 2002<sup>191</sup>, los páramos que han sufrido alteraciones con ocasión de la intervención del hombre, gozan de la protección otorgada por la legislación ambiental a estos ecosistemas.

Por ello, el Juez de la acción popular guarda el deber de instar a las autoridades gubernamentales a que delimiten la totalidad del complejo paramuno y, con ello,

<sup>190</sup> Precisa el artículo segundo lo siguiente: "[...] ART. 2º—Definiciones. Para los efectos de la presente resolución, se adoptan las siguientes definiciones: **Páramo:** Ecosistema de alta montaña, ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si se da el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y puede haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como los ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas. Comprende tres franjas en orden ascendente: El subpáramo, el páramo propiamente dicho y el superpáramo. Los límites altitudinales en que se ubican estos ecosistemas varían entre las cordilleras, debido a factores orográficos y climáticos locales. **La intervención antrópica también ha sido un factor de alteración en la distribución altitudinal del páramo, por lo cual se incluyen en esta definición los páramos alterados por el hombre. [...]."**

<sup>191</sup> La Sala considera necesario advertir que bajo el derogatoria de las disposiciones contrarias a la Ley 1930 de 2018, efectuada por el artículo 9 de la norma en cita, la Resolución 769 de 2002, "Por la cual se dictan disposiciones para contribuir a la protección, conservación y sostenibilidad de los páramos", mantiene su vigencia en tanto sus disposiciones no le son contrarias a dicho estatuto y a la fecha el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial no ha modificado esta reglamentación.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

cese la amenaza y vulneración de los derechos colectivos, no sin antes adoptar las medidas proporcionales que eviten la generación de daños irreversibles.

### **XIII.2. De la responsabilidad y grado de afectación de los derechos colectivos presuntamente vulnerados, por parte de cada una de las entidades públicas y particulares involucrados en la controversia.**

Con base a lo anterior y teniendo claro que la ausencia de medidas de protección del Páramo de Pisba constituye una vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano y una amenaza al derecho a la existencia del equilibrio ecológico, deberá la Sala analizar quién o quiénes son los responsables de ese detrimento al medio ambiental.

#### **XIII.2.1. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.**

En cuanto a la responsabilidad de esta entidad ministerial, la Sala acoge las consideraciones esbozadas en precedencia respecto del deber de esa autoridad ambiental de garantizar la conservación del ecosistema de páramo como un área estratégica para la subsistencia del recurso hídrico. Tal omisión constituye una vulneración de los derechos colectivos contemplados en los literales a) y c) del artículo 4 de la Ley 472 de 1998.

Asimismo, del material probatorio se advierte que el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, cuenta parcialmente con los insumos referidos por el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, a efectos de proferir el acto administrativo a través del cual delimite el Páramo de Pisba. Esto es, la cartografía emanada del Instituto Von Humboldt, a escala 1:100.000.000, y el estudio técnico de la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a escala 1:25.000.

Es de anotar que el complejo de Páramo de Pisba tiene un área de 106242,89 ha (IAvH, 2012), en jurisdicción de CORPOBOYACA y CORPORINOQUIA. Particularmente, este complejo de páramos tiene en jurisdicción de Corporinoquia 6135,28 ha., lo que equivale al 5.77% del total. Por ello, se instará a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, a efectos de que entregue a esa entidad ministerial, de forma prioritaria, el insumo restante.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Finalmente, la Sala advierte que la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017, fijó las bases participativas que han de guiar el procedimiento de delimitación de los páramos, al siguiente tenor:

*“[...] En ese contexto, el legislador otorgó al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la potestad discrecional planificadora-reglamentaria normativa para delimitar los páramos (Supra 15.3). Esa facultad implica una vinculación flexible al ordenamiento jurídico, puesto que la autoridad tiene la libertad para materializar esa función, al punto que la administración sólo debe esperar la cartografía proferida por el IAvH, construida con base en los estudios de las corporaciones autónomas respectivas, y podrá apartarse de ésta, al formular una justificación a favor de la protección de ese nicho. Sin embargo, el ejercicio de las potestades discrecionales se halla controlado por el ordenamiento jurídico y no se identifica con un escenario de ausencia de derecho. En realidad, en el proceso de delimitación de páramos, las autoridades se encuentran sujetas a los derechos fundamentales, y a otros principios constitucionales, por ejemplo, los mandatos de optimización de proporcionalidad así como de razonabilidad.*

*En una muestra de esa premisa, la cartera ministerial debe garantizar los siguientes criterios: i) la justicia distributiva, es decir, el reparto equitativo de cargas ambientales en la región del macizo de Santurbán; ii) la participación en el proceso de delimitación, y en la planeación, la implementación así como la evaluación de medidas que afectan a las personas; iii) el desarrollo sostenible a través de la clasificación del territorio, así como la permisión o prohibición de actividades; y iv) la aplicación del principio de precaución, al momento de gestionar el ambiente de la zona.*

*Frente al derecho de la partición ambiental, la Sala recuerda que la administración debe garantizar los contenidos normativos de ese principio, criterios que se precisaron en la Supra 13.5. Inclusive, fijó los estándares de participación de manera concreta para el procedimiento de delimitación de páramos en la Supra 15.3. Entre ellos se encuentra: i) el acceso a la información pública; ii) la participación previa, amplia, pública, efectiva y deliberativa de la comunidad; y iii) la existencia de mecanismos administrativos y judiciales para la defensa de los anteriores contenidos normativos. Ese derecho tiene su fuente en los artículos 2 y 79 de la Constitución, y no depende de su consagración legal ni se identifica con las audiencias que se regulan en la Leyes 99 de 1993 y 1437 de 2011. Dicho principio tampoco se restringe por el hecho de que la resolución de delimitación sea un acto reglamentario o abstracto. La participación ambiental es imprescindible para una adecuada y eficaz gestión de los ecosistemas de páramo, biomas que tienen una importancia estratégica para la regulación de los recursos hídricos y la captación de carbono. [...]”.*

Con base en lo anterior, revisado los medios probatorios allegados al plenario, se encuentra que el cese de la vulneración a los derechos colectivos al goce de un ambiente sano y a la existencia de un equilibrio ecológico, solo será posible una vez, se profiera el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

### **XIII.2.2. Carbones Andinos S.A.S.**

La Sala encuentra *prima facie*, que el hecho consistente en que el concesionario del contrato minero FGD - 141, a partir del 18 de junio de 2013, haya desarrollado actividades de explotación de carbón, sin contar para ello con una licencia ambiental

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

que contemplará las obras previstas en el PTO aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 2010, constituye, en sí mismo, una amenaza al derecho colectivo al goce de un ambiente sano.

Valga reiterar que el contrato de concesión suscrito el 18 de septiembre de 2006 e inscrito en el registro minero el 7 de diciembre de 2006<sup>192</sup>, se rige integralmente por la Ley 685, disposición que ordena a quien pretenda efectuar un proyecto extractivo, obtener la respectiva **licencia ambiental que concede de manera global el amparo de los posibles impactos causados por todas las obras** (artículos 204 y 207 del Código de Minas).

Precisamente, con base en el principio de simultaneidad (artículo 200 *ibidem*), a partir de la evaluación conjunta del Programa de Trabajos y Obras Mineras<sup>193</sup> y el Estudio de Impacto Ambiental, a la Autoridad Ambiental le corresponde pronunciarse respecto de la viabilidad del licenciamiento.

Sobre el particular, el artículo 85 del estatuto minero señaló:

**Artículo 85.** *Estudio de Impacto Ambiental. Simultáneamente con el Programa de Trabajos y Obras deberá presentarse el estudio que demuestre la factibilidad ambiental de dicho programa. Sin la aprobación expresa de este estudio y la expedición de la Licencia Ambiental correspondiente no habrá lugar a la iniciación de los trabajos y obras de explotación minera. Las obras de recuperación geomorfológica, paisajística y forestal del ecosistema alterado serán ejecutadas por profesionales afines a cada una de estas labores. Dicha licencia con las restricciones y condicionamientos que imponga al concesionario, formarán parte de sus obligaciones contractuales [...]*

<sup>192</sup> Adicionalmente, las cláusulas quinta y sexta del contrato de concesión contemplan el deber del concesionario de obtener la respectiva licencia ambiental.

<sup>193</sup> “[...] **Artículo 84.** Programa de trabajos y obras. Como resultado de los estudios y trabajos de exploración, el concesionario, antes del vencimiento definitivo de este período, presentará para la aprobación de la autoridad concedente o el auditor, el Programa de Trabajos y Obras de Explotación que se anexará al contrato como parte de las obligaciones. Este programa deberá contener los siguientes elementos y documentos: 1. Delimitación definitiva del área de explotación. 2. Mapa topográfico de dicha área. 3. Detallada información cartográfica del área y, si se tratare de minería marina especificaciones batimétricas. 4. Ubicación, cálculo y características de las reservas que habrán de ser explotadas en desarrollo del proyecto. 5. Descripción y localización de las instalaciones y obras de minería, depósito de minerales, beneficio y transporte y, si es del caso, de transformación. 6. Plan Minero de Explotación, que incluirá la indicación de las guías técnicas que serán utilizadas. 7. Plan de Obras de Recuperación geomorfológica paisajística y forestal del sistema alterado. 8. Escala y duración de la producción esperada. 9. Características físicas y químicas de los minerales por explotarse. 10. Descripción y localización de las obras e instalaciones necesarias para el ejercicio de las servidumbres inherentes a las operaciones mineras. 11. Plan de cierre de la explotación y abandono de los montajes y de la infraestructura.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Asimismo, el artículo 204 en cita dispuso que:

*"[...] Artículo 204. Estudio de Impacto Ambiental. Con el Programa de Obras y Trabajos Mineros que resultare de la exploración, el interesado presentará, el Estudio de Impacto Ambiental de su proyecto minero. Este estudio contendrá los elementos, informaciones, datos y recomendaciones que se requieran para describir y caracterizar el medio físico, social y económico del lugar o región de las obras y trabajos de explotación; los impactos de dichas obras y trabajos con su correspondiente evaluación; los planes de prevención, mitigación, corrección y compensación de esos impactos; las medidas específicas que se aplicarán para el abandono y cierre de los frentes de trabajo y su plan de manejo; las inversiones necesarias y los sistemas de seguimiento de las mencionadas medidas. El Estudio se ajustará a los términos de referencia y guías ambientales previamente adoptadas por la autoridad ambiental en concordancia con el artículo 199 del presente Código [...]."*

Adicionalmente, la licencia ambiental 1656 de 2009, aprobado con base en un PTO<sup>194</sup> que posteriormente fue modificado, tampoco cubre la totalidad de los impactos que puede estar ocasionando esta actividad extractiva, razón por la cual la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante auto 1058 de 9 de junio de 2014, ordenó la modificación de aquella licencia.

Por todo lo anterior, resulta reprochable la desatención y negligencia del concesionario respecto del cumplimiento de las exigencias ambientales previstas por el estatuto minero, las cuales tienen efecto general e inmediato, son de orden público, no pueden ser objeto de transacción o de renuncia por las autoridades o por los particulares y constituyen un requisito previo para el ejercicio de los demás derechos emanados del contrato de concesión minera.

Es por ello que, antes de iniciar las obras de explotación, el minero debía cumplir con los parámetros de orden ambiental aplicables a su caso, conforme lo dispone el artículo 197 de la Ley 685, así:

*"[...] Artículo 197. CONSTITUCIÓN Y EJERCICIO DEL DERECHO. La celebración y perfeccionamiento del contrato de concesión y su inscripción en el registro minero nacional, se regulan por las disposiciones de este código. Para el ejercicio emanado de dicho contrato, antes de la iniciación y ejecución de obras y labores materiales de explotación, será necesario cumplir con los requisitos y condiciones de orden ambiental previstos en el presente capítulo y en lo no previsto en el mismo, en las normas ambientales generales [...]."*

---

<sup>194</sup> El PTO aprobado mediante el Instituto Colombiano de Geología y Minería mediante auto 0225 de 2009.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Y, en tal sentido, la Sala ordenará a la sociedad Carbones Andinos S.A.S., en la parte resolutive de esta providencia, abstenerse de ejecutar actividades de explotación de carbón, en el polígono al que se refiere la concesión No. FGD – 141, hasta tanto dicho proyecto cuente con una licencia ambiental otorgada con base en el PTO, aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010; Y, asimismo, cumpla con los mecanismos de control de impactos ambientales, a los que se refiere el auto 1058 de 9 de junio de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá.

La consideración precedente no es óbice para aclarar que, al tenor del artículo 196 de la norma en cita y del artículo 107 de la Ley 99 de 1993, dicha evaluación del trámite de licenciamiento ambiental, por encontrarse aun en trámite, está sujeta a la normatividad ambiental vigente que regula la materia.

Por lo tanto, una vez el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible profiera el acto administrativo en comento y la Corporación Autónoma Regional de Boyacá se pronuncie respecto de las solicitudes vigentes de modificación de la licencia ambiental 1656, de encontrarse inmerso el polígono minero en territorio paramuno y ante la consecuente imposibilidad de cumplir con los permisos ambientales a los que se refiere la Ley 685, se materialice lo dispuesto en los artículos 38 y 112<sup>195</sup> del Código de Minas, así como en la cláusula décimo séptima del numeral 8 del contrato de concesión No. FGD -141, esto es, la declaratoria de caducidad en virtud de la violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas de minería<sup>196</sup>. En efecto dicha cláusula es del siguiente tenor:

*"[...] CLÁUSULA DECIMA SEPTIMA. Caducidad. LA CONCEDENTE podrá motivada declarar la caducidad administrativa del presente contrato en los siguientes casos: (...) 17.8. La violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas para la minería [...]"<sup>197</sup>.*

La anterior afirmación no solo se fundamenta en lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, tras declarar la inconstitucionalidad del régimen de transición previsto en el párrafo primero del artículo 173 de la Ley

<sup>195</sup> Precisa el literal h) del mencionado artículo: "[...] Artículo 112. Caducidad. El contrato podrá terminarse por la declaración de su caducidad, exclusivamente por las siguientes causas: h) La violación de las normas sobre zonas excluidas y restringidas para la minería [...].

<sup>196</sup> Folio 30 del cuaderno 5.

<sup>197</sup> Folio 239 cuaderno 1.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

1753; sino en lo previsto en la licencia ambiental otorgada a través de Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009, cuyo artículo quinto estipula lo siguiente:

*"[...] ARTICULO QUINTO: El desarrollo futuro de las actividades mineras está sujeto a los criterios de ordenamiento y zonificación minero-ambiental, territorial y planes de manejo especiales que se adelanten por parte de las entidades Nacionales, Departamentales y Municipales [...]"*

Y, en consecuencia, el concesionario deberá atenerse a lo contemplado en el artículo 114 del Código de Minas y en la cláusula décimo octava del contrato minero, es decir:

*"[...] CLÁUSULA DECIMA OCTAVA. Procedimiento para la caducidad.- La caducidad del contrato, en los casos en que hubiere lugar, será declarada por LA CONCEDENTE previa resolución de trámite en la que, de manera concreta y específica se señale la causal o causales en que hubiere incurrido. (...). En el caso contemplado en la presente cláusula, **EL CONCESIONARIO queda obligado a cumplir o garantizar todas las obligaciones de orden ambiental que le sean exigibles y las de conservación y manejo adecuado de los frentes de trabajo y de las servidumbres que se hubieren establecido. [...]"***

Con base en las anteriores consideraciones, la Sala procederá a modular las órdenes proferidas por el *a quo* en la parte resolutive de la sentencia de de 21 de marzo de 2017.

### **XIII.2.3. Corporación Autónoma Regional de Boyacá.**

En cuanto a la autoridad ambiental, es claro que el fallo de primera instancia cuestionó el ejercicio de las funciones de control y prevención efectuado en el marco de la licencia ambiental con expediente OOLA – 0054/08, otorgada mediante Resolución No. 1656 de 2 de diciembre de 2009.

En este sentido, cabe anotar que el artículo 31 de la Ley 99 de 1993<sup>198</sup>, establece las siguientes atribuciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

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

<sup>198</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.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

9. Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y licencias ambientales requeridas por la ley para el uso, aprovechamiento o movilización de los recursos naturales renovables o para el desarrollo de actividades que afecten o puedan afectar el medio ambiente. Otorgar permisos y concesiones para aprovechamientos forestales, concesiones para el uso de aguas superficiales y subterráneas y establecer vedas para la caza y pesca deportiva; [...]

11. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, incluida la actividad portuaria con exclusión de las competencias atribuidas al Ministerio del Medio Ambiente, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental. Esta función comprende la expedición de la respectiva licencia ambiental. Las funciones a que se refiere este numeral serán ejercidas de acuerdo con el artículo 58 de esta Ley;

12. Ejercer las funciones de evaluación, control y seguimiento ambiental de los usos del agua, el suelo, el aire y los demás recursos naturales renovables, lo cual comprenderá el vertimiento, emisión o incorporación de sustancias o residuos líquidos, sólidos y gaseosos, a las aguas a cualquiera de sus formas, al aire o a los suelos, así como los vertimientos o emisiones que puedan causar daño o poner en peligro el normal desarrollo sostenible de los recursos naturales renovables o impedir u obstaculizar su empleo para otros usos. Estas funciones comprenden la expedición de las respectivas licencias ambientales, permisos, concesiones, autorizaciones y salvoconductos;

17. Imponer y ejecutar a prevención y sin perjuicio de las competencias atribuidas por la ley a otras autoridades, las medidas de policía y las sanciones previstas en la ley, en caso de violación a las normas de protección ambiental y de manejo de recursos naturales renovables y exigir, con sujeción a las regulaciones pertinentes, la reparación de los daños causados [...].

De otra parte, en el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible (Decreto 1076 de 2015), respecto de la competencia de las Corporaciones Autónomas Regionales, indicó lo siguiente:

"[...] **Artículo 2.2.2.3.2.3.** Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las autoridades ambientales creadas mediante la Ley 768 de 2002, otorgarán o negarán la licencia ambiental para los siguientes proyectos, obras o actividades, que se ejecuten en el área de su jurisdicción.

1. En el sector minero

La explotación minera de:

a) Carbón: Cuando la explotación proyectada sea menor a ochocientas mil (800.000) toneladas/año; [...]"

Adicionalmente, el Decreto 1076 de 2015, en su artículo 2.2.2.3.2.4., en consonancia con lo establecido en el artículo 10 del Decreto 2041 de 2014, previó lo siguiente:

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

***"[...] ARTÍCULO 2.2.2.3.2.4. De los ecosistemas de especial importancia ecológica. Cuando los proyectos a que se refieren los artículos 2.2.2.3.2.2 y 2.2.2.3.2.3. del presente decreto, pretendan intervenir humedales incluidos en la lista de humedales de importancia internacional (RAMSAR), páramos o manglares, la autoridad ambiental competente deberá solicitar concepto previo al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, sobre la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas.***

*De igual manera, las autoridades ambientales deberán tener en cuenta las determinaciones que sobre la materia se hayan adoptado a través de los diferentes actos administrativos en relación con la conservación y el uso sostenible de dichos ecosistemas. [...]" (Subraya la Sala)*

En atención a lo anterior, no desconoce la Sala que, en el caso particular, **CORPOBOYACÁ** ha efectuado visitas técnicas y ha emitido los conceptos que han respaldado los requerimientos efectuados en diferentes ocasiones al titular minero y ha decretado medidas preventivas en orden de mitigar los efectos ambientales de la actividad de explotación.

No obstante ello, también se advierte su negligencia en las tareas de seguimiento y control, pues ha dilatado por casi siete años su pronunciamiento respecto del requerimiento de modificación de la licencia ambiental, pese a lo considerado por aquella entidad en concepto técnico MV-0010-2012.

En este orden de ideas, es indiscutible que, en el caso de la explotación minera amparada por el título minero FGD - 141, la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** debe adoptar las medidas necesarias, inaplazables e indispensables para pronunciarse de manera inmediata respecto de la solicitud de modificación de la licencia ambiental, lo cual estará sujeto al acto administrativo a través del cual se delimite el Páramo de Pisba.

#### **XIII.2.4. Agencia Nacional de Minería.**

Si bien es cierto que el artículo 4° de la Ley 1930 de 2018, regula lo atinente a la delimitación de los ecosistemas de paramo, no lo es menos que el artículo 34 del Código de Minas, al referirse a las "**zonas excluibles de la minería**", cuya definición corresponde a la Autoridad Ambiental, precisa que dicha labor se ejerce con base en estudios técnicos, sociales y ambientales, y **con apoyo de la Autoridad Minera**, si se trata de áreas de interés para ésta.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Al analizar la colaboración armónica que debe darse entre la Autoridad Ambiental y la Autoridad Minera para adelantar los estudios técnicos que fundamenten la delimitación, esta Corporación judicial indicó lo siguiente:

*"[...] En tal virtud, el artículo 34 de la Ley 685 de 2001 es claro en disponer que la competencia para delimitar geográficamente está radicada en la autoridad ambiental (ratione materiae). Sin embargo, dicha atribución está sujeta al cumplimiento de dos exigencias simultáneas: por una parte que la decisión se haga con base en estudios técnicos, sociales y ambientales y de otro lado, que dichos estudios se adelanten con la "colaboración de la autoridad minera".*

*Naturalmente, y así lo establece la prescripción en cita, el acto por el cual se excluyan o restrinjan trabajos y obras de exploración y explotación mineras en las zonas de protección y desarrollo de los recursos naturales renovables o del ambiente, debe estar expresamente motivado.*

*Ahora bien, la Corte Constitucional al estudiar una demanda de inconstitucionalidad contra el inciso 2 del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, decidió declararlo ajustado a la Carta, pero bajo un condicionamiento interpretativo. Según la ratio decidendi del fallo de constitucionalidad modulado:*

*"[...] Se hace necesario para la Corte señalar que la autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental, pero que este deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental quien es la que puede establecer las zonas de exclusión; por esta razón en la parte resolutive se condicionará la exequibilidad del inciso segundo del artículo 34 de la ley 685 de 2001."*

*En perfecta simetría con estos razonamientos, la parte resolutive del fallo de constitucional en cita en su numeral 5º declaró exequible el inciso 2 del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, "en el entendido que el deber de colaboración de la autoridad minera no condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental".*

*De manera que con arreglo al referido pronunciamiento de constitucionalidad modulada:*

- (i) La autoridad minera tiene el deber de colaborar con la autoridad ambiental (principio de coordinación y colaboración administrativa).*
- (ii) Ese deber de colaboración no limita ni condiciona el ejercicio de la competencia de la autoridad ambiental.*
- (iii) En la autoridad ambiental está radicada la atribución de establecer las zonas de exclusión (competencia ratione materiae). [...]"<sup>199</sup> (Resalta la Sala).*

Con base en lo anterior, no le asiste razón a la entidad recurrente al afirmar que carece de competencia en el asunto de marras, toda vez que su participación en la

<sup>199</sup> Sentencia de 23 de junio de 2010, Expediente núm. 2005-00041-01, Consejera ponente: doctora Ruth Stella Correa Palacio.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

delimitación de las áreas es indispensable para resolver los conflictos sobre el uso del suelo y el subsuelo que se generan en virtud de la restricción.

Efectivamente, precisa el artículo 15 de la Ley 1930, lo siguiente:

*"[...] ARTÍCULO 15°. Acciones para la gestión de los páramos. Las autoridades ambientales, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, sus entidades adscritas y vinculadas, el Ministerio de Minas y Energía, la Agencia Nacional de Minería, los entes territoriales, y demás entidades competentes de manera participativa acordarán con las comunidades que habitan los páramos, acciones progresivas de preservación, restauración, reconversión y sustitución de actividades agropecuarias y acciones de sustitución, reubicación o reconversión laboral de aquellos habitantes de los páramos que sean mineros tradicionales y que su sustento provenga de esta actividad. Las anteriores acciones estarán acompañadas de programas de educación ambiental y generación de procesos productivos alternos dirigidos a la población y a organizaciones gestoras de páramos. [...]"*

Así, para la Sala es claro que la autoridad minera, no ha cumplido su deber de colaborar con la autoridad ambiental de conformidad con los principios de coordinación y colaboración administrativa. Dicha omisión no solo ha generado una fractura entre los intereses económicos y ambientales en la regulación de los recursos provenientes del subsuelo, sino que ha permitido la consolidación de situaciones jurídicas contrarias al principio de Desarrollo Sostenible.

### **XIII.2.5. Municipio de Socha.**

En lo que se refiere a la responsabilidad atribuible a la citada entidad territorial, la Ley 99 de 1993 prevé, en los artículos 108 y 111, que las autoridades ambientales en coordinación y con el apoyo de las entidades territoriales declararan de interés público las áreas de importancia estratégica para la conservación de recursos hídricos que surten de agua los acueductos municipales y distritales y adelantarán los planes de cofinanciación necesarios para adquirir áreas o ecosistemas estratégicos para la conservación, preservación y recuperación de los recursos naturales.

En efecto, el artículo 65 de la Ley 99, señala lo siguiente:

*"[...] Artículo 65°. - **Funciones de los Municipios**, de los Distritos y del Distrito Capital de Santafé de Bogotá. **Corresponde en materia ambiental** a los municipios, y a los distritos con régimen constitucional especial, además de las funciones que le sean*

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*delegadas por la ley o de las que se le deleguen o transfieran a los alcaldes por el Ministerio del Medio Ambiente o por las Corporaciones Autónomas Regionales, las siguientes atribuciones especiales:*

**5. Colaborar con las Corporaciones Autónomas Regionales, en la elaboración de los planes regionales y en la ejecución de programas, proyectos y tareas necesarios para la conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables.**

**6. Ejercer, a través del alcalde como primera autoridad de policía con el apoyo de la Policía Nacional y en coordinación con las demás entidades del Sistema Nacional Ambiental (SINA), con sujeción a la distribución legal de competencias, funciones de control y vigilancia del medio ambiente y los recursos naturales renovables, con el fin de velar por el cumplimiento de los deberes del Estado y de los particulares en materia ambiental y de proteger el derecho constitucional a un ambiente sano.**

**7. Coordinar y dirigir, con la asesoría de las Corporaciones Autónomas Regionales, las actividades de control y vigilancia ambientales que se realicen en el territorio del municipio o distrito con el apoyo de la fuerza pública, en relación con la movilización, procesamiento, uso, aprovechamiento y comercialización de los recursos naturales renovables o con actividades contaminantes y degradantes de las aguas, el aire o el suelo.**

**8. Dictar, dentro de los límites establecidos por la ley, los reglamentos y las disposiciones superiores, las normas de ordenamiento territorial del municipio y las regulaciones sobre usos del suelo.**

**9. Ejecutar obras o proyectos de descontaminación de corrientes o depósitos de agua afectados por vertimiento del municipio, así como programas de disposición, eliminación y reciclaje de residuos líquidos y sólidos y de control a las emisiones contaminantes del aire.**

**10. Promover, cofinanciar o ejecutar, en coordinación con los entes directores y organismos ejecutores del Sistema Nacional de Adecuación de Tierras y con las Corporaciones Autónomas Regionales, obras y proyectos de irrigación, drenaje, recuperación de tierras, defensa contra las inundaciones y regulación de cauces o corrientes de agua, para el adecuado manejo y aprovechamiento de cuencas y micro-cuencas hidrográficas. [...]**

Como se puede leer en la disposición transcrita, los municipios tienen expresas competencias para regular el uso de sus suelos y colaborar armónicamente con las Corporaciones Autónomas Regionales, a efectos de conservar el medio ambiente y los recursos naturales renovables de su territorio. Asimismo, la Sala le recuerda al municipio que es la primera autoridad en materia urbanística y que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 103 de la Ley 388 de 1997<sup>200</sup> le corresponde ejercer, funciones sancionatorias a efectos de garantizar el respeto de su modelo de ordenamiento territorial.

<sup>200</sup> "por medio de la cual se dictan disposiciones en materia de ordenamiento territorial"

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Dichas atribuciones deben ejercerse al tenor de lo preceptuado por el artículo 9 de la Ley 1930 de 2008, esto es:

*"[...] ARTICULO 9°. Del ordenamiento territorial. Los instrumentos de ordenamiento territorial deberán armonizarse con lo dispuesto en la presente ley.*

*Parágrafo 1°. Para todos los efectos, tanto la delimitación como los instrumentos señalados son determinantes del ordenamiento del suelo.*

*Parágrafo 2°. La delimitación del páramo tendrá carácter de instrumento gestión ambiental permanente [...]."*

Y conforme a lo establecido por el artículo 38 del Código de Minas, esto es:

*"[...] Artículo 38. Ordenamiento Territorial. En la elaboración, modificación y ejecución de los planes de ordenamiento territorial, la autoridad competente se sujetará a la información geológico-minera disponible sobre las zonas respectivas, así como lo dispuesto en el presente Código sobre zonas de reservas especiales y zonas excluibles de la minería [...]."*

En este orden de ideas, es evidente para la Sala que el **municipio de Socha** está también llamado a responder por los daños ambientales alegados en *el sub examine*, pues como quedó visto, dicha entidad tiene claras funciones en materia ambiental y de ordenamiento territorial, las cuales no ha ejercido en debida forma.

### **XIII.3. Las órdenes impartidas en primera instancia**

De conformidad con el estudio hasta acá abordado, la Sala se muestra de acuerdo con el Tribunal de instancia, sobre el amparo de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible.

Aun así procederá a modificar la parte resolutive a efectos de precisar que la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** y la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** son responsables de la amenaza del derecho colectivo al goce de un ambiente sano; mientras que el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Agencia Nacional Minera** y el **municipio de Socha** son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, por omisión.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Por lo anterior, la Sala procederá a modificar los ordinales CUARTO, QUINTO y SEXTO de la parte resolutive de la providencia de 29 de octubre de 2015, las cuales quedaran de la siguiente forma:

**CUARTO. DECLARAR** que la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** son responsables por acción, de la amenaza del derecho colectivo al ambiente sano, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

**QUINTO. DECLARAR** que el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Agencia Nacional Minera** y el **municipio de Socha** son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

Ahora bien, la Sala recuerda que la finalidad de la acción popular es la protección de los derechos e intereses colectivos cuando estos resulten amenazados o vulnerados y de ser posible, la restitución de las cosas al estado anterior de la vulneración. Por ende, corresponde al juez popular impartir las instrucciones judiciales que garanticen la resolución efectiva de la situación que motivó la solicitud de amparo colectivo.

Así lo señaló esta Sección en providencia de 28 de marzo de 2014<sup>201</sup>, en la que indicó lo siguiente:

*"[...]Quiere decir, entonces que, en atención a la naturaleza de la acción, su origen constitucional, la clase de derechos e intereses que protege y los efectos de las medidas que puede adoptar, el juez de la acción popular no limita su decisión a los hechos, pretensiones y excepciones alegadas y probadas por las partes, como se infiere de los poderes que le otorgó la Ley 472 de 1998, sino que su deber tiene que ver con la adopción de las medidas que sean necesarias para restablecer la cosas al estado precedente a la vulneración del derecho o del interés colectivo, de ser ello posible, como lo demandan los mandatos superiores bajo análisis [...]". (Subraya la Sala)*

En este orden de ideas, la Sala descenderá al análisis de la vigencia de las demás órdenes impartidas a las entidades demandas en primera instancia las cuales fueron cuestionadas en los escritos de apelación y en los alegatos de conclusión de segunda instancia presentados por los sujetos procesales interesados.

### **XIII.3.1. De la orden de cese inmediato de actividades de explotación minera adelantadas por la empresa Carbones Andinos Ltda., en la mina Santa Inés.**

<sup>201</sup> Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno, Radicación número: 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP)

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Al respecto, la orden cuestionada es del siguiente tenor:

*"[...] SEPTIMO. ORDENAR el cese inmediato de las actividades de explotación minera adelantadas por la empresa **Carbones Andinos Ltda.**, en la mina Santa Inés ubicada en el sector El Alizal - Vereda El Mortiño del municipio de Socha, hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo que delimite de manera definitiva el Páramo de Pisba. [...]"*

Frente a dicha orden, destaca la Sala, en concordancia con el principio de precaución en materia ambiental y con base en las razones expuestas en precedencia, que el amparo de los derechos colectivos amenazados, solo se logrará hasta tanto COPBOYACA se pronuncie respecto de las solicitudes de modificación de la licencia OOLA – 0054/08, con base en el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

Siendo ello así, la sociedad Carbones Andinos S.A.S. no podrá adelantar labores extractivas mientras no haya dado cumplimiento a los requisitos a los que se refiere el artículo 197 del Código de Minas y, adicionalmente, a la Agencia Nacional Minera y a la Corporación Autónoma les corresponderá la adopción de las medidas de control y seguimiento de la actividad minera que resulten necesarias con base en el pronunciamiento que efectuó esta última autoridad ambiental, en lo atinente a la modificación de la licencia ambiental.

En tal sentido, la Sala procederá a proferir nuevas órdenes, así:

**SEXTO. ORDENAR** a la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, **ABSTENERSE** de desarrollar actividades de explotación de carbón, en el polígono al que se refiere la concesión No. FGD – 141, hasta tanto dicho proyecto cuente con una licencia ambiental otorgada con base en el PTO, aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010; Y, asimismo, cumpla con los mecanismos de control de impactos ambientales, a los que se refiere el auto 1058 de 9 de junio de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá., al tenor de lo previsto por los artículos 85, 197, 200, 204 y 207 del Código de Minas.

**SEPTIMO: ORDENAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, se pronuncie de manera definitiva respecto de la solicitud de modificación de la licencia OOLA – 0054/08 y allegue un informe de las actividades de control realizadas al margen de aquella decisión, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Para ello la Corporación, deberá dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente, con base en las funciones y competencias contenidas en la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S.*

**OCTAVO: ORDENAR a la Agencia Nacional Minera que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, de cumplimiento a las funciones y competencias contenidas en el Decreto 4134 de 2011, las Resoluciones 180876 y 91818 de 2012 y las demás normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S., al margen de la normatividad aplicable.**

*Para ello la Corporación, en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, deberá presentar un informe de las actividades de control desarrolladas de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.*

Finalmente, la Sala procederá a eliminar la instrucción judicial contenida en el artículo DÉCIMO de la parte resolutoria de la providencia de primera instancia, en tanto no existe certeza respecto de las obligaciones a cargo de Carbones Andinos S.A.S. hasta tanto se haya delimitado el complejo paramuno, lo cual se subsana a través de las nuevas órdenes.

### **XIII.3.2. De la orden dirigida al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de expedir el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.**

Al respecto se tiene que la providencia impugnada dispuso lo siguiente:

*"[...] OCTAVO. ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible iniciar las gestiones necesarias y pertinentes para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como referencia la delimitación cartográfica a escala 1:25.000 que expida el Instituto Alexander Von Humboldt de conformidad con el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de nueve (9) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.*

*Así mismo, deberá realizar las gestiones que se encuentren a su cargo para lograr que el Instituto Alexander Von Humboldt expida de manera pronta la delimitación cartográfica del Páramo de Pisba a la escala 1:25.000 establecida en la Ley 1753 de 2015 (artículo 173). Para ello deberá allegar un informe mensual de los avances que realice el Instituto, el primero de ellos se deberá aportar dentro de un (1) mes siguiente a la notificación de la presente providencia [...]."*

La Sala advierte que la entidad ministerial condenada, en su escrito de impugnación, solicitó la modificación de la precitada orden fundamento en lo siguiente:

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*"[...] Es importante indicarle, que en los procesos de delimitación de páramos que ha desarrollado este Ministerio, se han realizado delimitaciones a escala 1:100.000 en 7 de los 21 páramos delimitados, con la consecuente prohibición de actividades mineras y de hidrocarburos, en pleno cumplimiento de lo previsto por la ley por cuanto se reitera el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, prevé la posibilidad de que la delimitación de páramos se realice a escala de 1:100.000.*

*Así mismo, es de considerar que los tiempos establecidos en la decisión del Tribunal para el desarrollo de la cartografía a escala 1:25.000 y la delimitación del páramo Pisba, no concuerdan, ya que para el desarrollo de los elementos de identificación cartográfica se establece un tiempo de doce (12) meses y para la delimitación por parte del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible de nueve (9) meses, con lo cual no se podría dar cumplimiento a la obligación del Ministerio en los tiempos establecidos, dado que no es posible desarrollar el acto administrativo sin contar con el elemento fundamental de definición cartográfica del área de páramo a la escala indicada [...]."*

Sobre la escala a utilizar, se precisa que el artículo 4 de la Ley 1930, establece lo siguiente:

*"[...] ARTICULO 4°. Delimitación de páramos. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible la delimitación de los páramos con base en el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. [...]."*

Sumado a lo anterior, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en memorial de 7 de marzo de 2016<sup>202</sup>, allegó el documento denominado "Estudios Técnicos Soporte para la delimitación del complejo de Pisba", elaborado en el año 2015, entre el Instituto de Investigaciones Biológicas Alexander Von Humboldt, la Corporación Autónoma y Regional de Boyacá y la Gobernación de Boyacá, a escala 1:25.000.

Sin embargo, lo cierto es que la Sala no tiene certeza respecto de si la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia ya presento el estudio al que se refiere el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, en lo equivalente al 5.77% del territorio paramuno de su jurisdicción.

Así, las cosas, la Sala procederá a modificar la orden dada por el *a quo*, advirtiéndole que el ministerio cuenta con la delimitación aportada por la Corporación Autónoma y Regional de Boyacá a una escala 1:25.000, razón por la cual las decisiones adoptadas deben atender al criterio que brinde mayor amparo al ecosistema.

<sup>202</sup> Folio 1330 y 1331 cuaderno 3. Cd anexo.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

En segundo lugar, respecto de los términos fijados en la orden judicial, la Sala avala el argumento de la entidad, pero estima que en atención a las particularidades del caso concreto y a la grave amenaza de los derechos colectivos auspiciada, por la falta de actuación oportuna de aquella entidad ministerial, solo es procedente ampliar el periodo de diseño, en el término de (12) doce meses.

Adicionalmente, la Sala precisa que en dicho lapso el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible deberá garantizar un enfoque participativo en la delimitación del Páramo de Pisba, de conformidad con las bases que deben guiar aquel procedimiento previstas por la Corte Constitucional en la sentencia T 361 de 2017. Por lo anterior, la orden quedara así:

**NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.**

**PARAGRAFO: EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia para que, de manera prioritaria profiera los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, en la ateniencia al Páramo de Pisba.**

En virtud de lo anterior y teniendo en cuenta la compleja labor que afronta el Ministerio de Ambiente para garantizar el derecho a la participación durante dicho proceso, se ordenará la realización de una mesa de trabajo en la cual las entidades coordinaran esfuerzos con miras a garantizar el cumplimiento de la orden.

En esta mesa participará el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba, a efectos de coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las distintas autoridades durante la etapa de delimitación del Páramo de Pisba.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Con base en lo anterior, se modificará el fallo de primera instancia, incluyendo la siguiente orden:

**DECIMO: ORDENAR**, en el término previsto en el ordinal noveno, la realización de mesas de trabajo con la presencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba, las cuales tendrán a su cargo coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las autoridades durante el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba.

La mesa de trabajo deberá realizarse como mínimo una vez cada cuatro meses y será presidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. En el marco de esta mesa, se verificará el desarrollo del componente de participación en la delimitación del complejo paramuno.

### **XIII.3.3. De las ordenes proferidas a efectos de controlar las labores mineras del sector el El Alizal, de la vereda El Mortiño, del municipio de Socha.**

Al respecto, las órdenes cuestionadas son del siguiente tenor:

*"[...] NOVENO. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá realizar un censo de las actividades de explotación minera sin los respectivos títulos que se encuentren ubicadas en toda la extensión del Páramo de Pisba conforme a la delimitación realizada por el IAVH en el Mapa de Páramos 2013, ello con el fin de iniciar las labores necesarias para obtener el cese de dichas actividades hasta tanto el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible expida el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba. Para ello, dentro de los tres (3) meses siguientes a la notificación de la presente sentencia, deberá allegar un informe en el cual determine e Individualice la ubicación de todas las actividades mineras sin títulos existentes en la extensión del Páramo de Pisba que se encuentre dentro de su jurisdicción.*

*La Corporación deberá realizar el acompañamiento a mina Santa Inés operada por la empresa Carbones Andinos Ltda., con el fin de verificar el cese de las actividades de explotación minera. Para esta labor, deberá allegar un informe cada dos (2) meses en el cual evidencie el estado actual de la mina, y el cumplimiento de la orden de cese de actividades mineras.*

(...)

**DÉCIMO PRIMERO. ORDENAR al municipio de Socha** a que realice un censo de las actividades de explotación minera sin títulos que se encuentren ubicadas en el Páramo de Pisba que pertenezca a su jurisdicción, ello con el fin de iniciar las labores necesarias, con el acompañamiento de Corpoboyacá, para obtener el cese inmediato de dichas actividades. Para ello, el municipio deberá allegar un informe dentro de los dos (2) meses siguientes a la notificación de la presente providencia, en el cual determine e individualice la ubicación de todas las actividades mineras sin títulos existentes en la extensión del Páramo de Pisba que se encuentre dentro de su jurisdicción.

**DÉCIMO SEGUNDO. ORDENAR a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y al municipio de Socha** a que, conjuntamente inicien las gestiones necesarias para la recuperación de la franja vegetal protectora de la retención y regulación hídrica de la

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
 Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*quebrada El Tirque y de los nacimientos 1, 2 y 3 referenciados en esta providencia y ubicados en la vereda el Mortiño del municipio de Socha. Para ello, estas dos entidades deberán allegar dentro de un (1) mes siguiente a la notificación del presente fallo, un informe en el cual explique de manera detallada las actividades que se realizarán con el fin de cumplir dicha orden. Para el cumplimiento total de la presente orden, el municipio de Socha y Corpoboyacá tendrán como plazo máximo el término de seis (6) meses contados a partir de la notificación del presente fallo.*

**DECIMO TERCERO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Minería entregar un informe a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá en el cual individualice e identifique todos los títulos mineros existentes en el Páramo de Pisba, incluyendo aquellos que aún no hayan iniciado actividades de explotación. Para ello, la Sala le otorgará a la Agencia Nacional de Minería un plazo máximo de dos (2) meses siguientes a la notificación del presente fallo.

**DECIMO CUARTO. ORDENAR** a la Agencia Nacional de Minería abstenerse de otorgar nuevos títulos mineros a las empresas que soliciten en concesión cualquier área incluida dentro de la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos 2013.

**DÉCIMO QUINTO. ORDENAR** a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá abstenerse de otorgar licencia ambiental a las empresas que soliciten dicho permiso para la exploración y explotación minera dentro del área incluida en la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos 2013.

[...]"

En el caso que nos ocupa, el apoderado judicial de la sociedad minera señaló que la sentencia recurrida atenta contra el principio de igualdad, por cuanto del acervo probatorio se tiene que el sector objeto del amparo ha sido afectado mayoritariamente por la actividad agrícola y, aun así, el *a quo* fundamentó exclusivamente el juicio de reproche, respecto de los presuntos daños causados por la actividad minera.

Ciertamente, al interior del debate procesal quedó demostrado que el ecosistema del sector de El Alizal ha sido modificado con ocasión de distintas actividades económicas en perjuicio de los servicios eco sistémicos que prestan los páramos. Siendo ello así, resulta necesario remitirse a los instrumentos estatales de planeación definidos por el Legislador para mediar este tipo de conflictos.

Precisa el artículo 6 de la Ley 1930 de 2018, lo siguiente:

*"[...] ARTÍCULO 6. Planes de manejo ambiental de los páramos. Una vez delimitados los páramos las Autoridades Ambientales Regionales deberán elaborar, adoptar e implementar los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción, de conformidad con los lineamientos del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, previo agotamiento de los mecanismos de participación ciudadana, bajo el esquema de gobernanza y participación de actores interinstitucionales y sociales, y enfoque diferencial de derechos.*

*Los planes de manejo deberán contemplar y formular acciones orientadas a la preservación, restauración, uso sostenible y generación de conocimiento de los*

**Radicación:** 15001-23-33-000-2014-00223-02  
**Actor:** NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*páramos, con base en los Estudios Técnicos, Económicos Sociales y Ambientales, en un plazo no mayor a cuatro (4) años contados a partir de su delimitación y con un horizonte de implementación como mínimo de diez (10) años.*

*Parágrafo 1°. El Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible formulará los lineamientos para la elaboración de los planes de manejo en un término de un año contado a partir de la expedición de la presente ley.*

*Parágrafo 2°. Las Corporaciones Autónomas Regionales, conforme a los lineamientos establecidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, diseñarán de manera participativa y concertada con las comunidades los programas, planes y proyectos de reconversión y sustitución de las actividades prohibidas que hayan quedado en su interior.*

*Parágrafo 3°. Los planes manejo deberán estar elaborados con base en cartografía y temática a escala 1 :25.000 o a la escala que esté disponible.*

*Parágrafo 4°. La formulación de los planes de manejo deberá realizarse de manera participativa teniendo en cuenta el artículo 79 de la Constitución Política.*

*Parágrafo 5°. Las Autoridades Ambientales en cuya jurisdicción se encuentren páramos, deberán incluir en los Planes Acción Cuatrienal y en los Planes Gestión Ambiental Regional (PGAR), los planes, proyectos, programas y actividades que permitan dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente ley y en los respectivos Planes de Manejo Ambiental de Páramos. De encontrarse aprobados los Planes antes citados, deberán adelantarse las modificaciones o ajustes respectivos, las cuales deberán incluirse en el año calendario inmediatamente siguiente al que fueron realizados.*

*Parágrafo 6°. Los Planes de Manejo Ambiental de Páramos incluirán un sistema de seguimiento para evaluar, supervisar, monitorear el estado y tendencias de las zonas de páramo y las correspondientes actividades de manejo, los cuales deberán ser desarrollados con acompañamiento de institutos de investigación, universidades y la academia. Las autoridades ambientales de acuerdo a los resultados de la implementación del mismo y el monitoreo de que trata artículo 29, y demás información pertinente, actualizarán los Planes de Manejo Ambiental de los páramos que se encuentran bajo su jurisdicción cada de cinco (5) años según sea el caso.*

*Parágrafo 7. Las áreas protegidas que hayan sido declaradas sobre los páramos conservarán su categoría de manejo. La zonificación y determinación del régimen usos de las que actualmente hayan sido declaradas como Parques Nacionales Naturales o Parques Nacionales Regionales corresponderá al establecido por la autoridad ambiental competente en el plan de manejo ambiental respectivo. las demás categorías de áreas protegidas del SINAP que compartan área con páramos, instrumento de manejo respectivo, se deberá armonizar de manera que coincida con lo ordenado en la ley. [...]"*

Visto lo anterior, es evidente que las órdenes judiciales deben girar en torno a la adopción del referido Plan de Manejo, dado que esta es la carta de navegación para la adopción de las acciones y los programas que se encuentran a cargo de las autoridades públicas con miras a garantizar la restauración ecológica y la sustitución de las actividades prohibidas.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Precisamente, a través de este instrumento participativo se definen las metodologías para promover la reconversión o reubicación laboral de los actores que pueden verse afectados por los nuevos usos definidos para el suelo.

Así, ante el deber de las autoridades públicas de zonificar y determinar el régimen de usos del área de páramo circunscrita, resulta necesario acogerse a los lineamientos que para el efecto definió el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible mediante Resolución 839 de 2003, en tanto que, a la fecha, aquella entidad no ha hecho uso de la facultad reglamentaria prevista por el artículo 31 de la Ley 1930 y, adicionalmente, el mencionado reglamento no contraria la norma *ibídem*.

Señala el artículo 3 de la Resolución 839 de 2003, que el "Plan de Manejo Ambiental de los Páramos (PMA)", es el instrumento de planificación y gestión participativo, mediante el cual, a partir de la información generada en el Estudio del Estado Actual de Páramos (EEAP), se establece un marco programático y de acción para alcanzar objetivos de manejo en el corto, mediano y largo plazo.

En cuanto a su formulación cabe precisar que, específicamente, el numeral 6 de la Resolución 839 de 2003, establece que *"en el proceso de formulación del Plan de Manejo Ambiental, se implementarán estrategias de participación de las comunidades asentadas, así como de la población que se beneficia indirectamente del ecosistema, con el fin de lograr su compromiso y participación en la ejecución del mismo. Igualmente, se diseñarán e implementarán estrategias de participación y gestión de las instituciones relacionadas con la formulación y desarrollo del Plan de Manejo Ambiental, en especial de las entidades territoriales a través de los planes de ordenamiento territorial y de los planes de desarrollo en los niveles departamental y municipal.*

De conformidad con lo expuesto y en procura de garantizar la conservación del ecosistema paramuno objeto de amparo, la Sala advierte que las autoridades públicas cuentan con la obligación de mediar los conflictos de intereses que se generen por la modificación de las relaciones territoriales, razón por la cual los procedimientos de delimitación y formulación de Plan de Manejo Ambiental, deben soportarse en procesos participativos que involucren a los sectores vinculados al territorio.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Adicionalmente, el artículo 209 de la Constitución Política establece como deber de las autoridades, el obrar coordinadamente para el cumplimiento de los fines del Estado. Por ello, la Sala advierte que en el caso que nos ocupa, las entidades involucradas en la conservación del Páramo de Pisba deben actuar conjuntamente a efectos de aunar esfuerzos y priorizar las acciones pertinentes para la materialización de este cometido.

En virtud de ello, se ordenará la realización una segunda mesa de trabajo, en la cual, una vez se encuentre en firme el acto administrativo de delimitación del Páramo de Pisba, desde un enfoque participativo y al margen de sus competencias, se adopte el Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Pisba

En estas mesas participarán el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y los municipios que se encuentren dentro del área de influencia, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para cumplir dicho cometido.

Las mesas de trabajo deberán realizarse como se prevé en la parte resolutive de esta providencia y serán presididas por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. La vigencia de dichas mesas será igual al término definido para el cumplimiento de cada orden.

En tal sentido, se modificarán las precitadas órdenes iniciales, así:

**DECIMO PRIMERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, liderar el proceso de adopción del Plan de Manejo del Páramo de Pisba, en colaboración con las autoridades ambientales y territoriales competentes. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.**

**DECIMO SEGUNDO: ORDENAR, en el término previsto en el ordinal décimo primero, la realización de mesas de trabajo con la presencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, la Unidad Administrativa Especial de**

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*Parques Nacionales Naturales y los municipios que se encuentren dentro del área de influencia, las cuales tendrán a su cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para la formulación y adopción, desde un enfoque participativo, del Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Pisba.*

*La mesa de trabajo deberá realizarse como mínimo una vez cada dos meses y será presidida por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.*

De la misma manera, advierte la Sala que, de conformidad con el artículo 9 de la Ley 1930 de 2008 y el artículo 38 de Ley 685 de 2001, con base en la delimitación definitiva del Páramo de Pisba, al municipio de Socha le corresponderá actualizar su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, a efectos de armonizar y actualizar los usos del suelo autorizados en aquel territorio. Por lo anterior el fallo será adicionado en el sentido de ordenar al municipio de Socha cumplir con aquella labor, así:

**DECIMO TERCERO: ORDENAR al municipio de Socha, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, actualizar su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, a efectos de armonizar y actualizar los usos del suelo autorizados en su territorio con base en la delimitación definitiva del Páramo de Pisba. Para ello, el Ente Territorial cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.**

Finalmente, la Sala considera que las órdenes de abstención contenidas en los artículos décimo cuarto y décimo quinto de la parte resolutive de la sentencia de 21 de marzo de 2017, tal como fueron proferidas por el *a quo*, contrarían el principio de legalidad, en el marco de las consideraciones efectuadas previamente respecto de los requisitos para dar aplicación al artículo 32 del Código de Minas. Por ello, las mismas se modificarán así:

**DECIMO CUARTO. INSTAR a la Agencia Nacional de Minería, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar nuevos títulos mineros a las empresas que soliciten en concesión cualquier área incluida dentro de la delimitación del Páramo de Pisba, elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.**

**DÉCIMO QUINTO. INSTAR a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar licencia ambiental a las empresas que soliciten dicho permiso para la exploración y explotación minera dentro del área incluida en la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos, elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.**

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

Finalmente, resulta pertinente anotar que el Tribunal de conocimiento, en el ordinal décimo séptimo de la parte resolutive de la sentencia de 21 de marzo de 2017, integró de manera inadecuada el comité de verificación del cumplimiento de la sentencia y, por ende, se modificará la orden referente a la integración del mecanismo previsto en el artículo 34 de la Ley 472 de 1998, a efectos de conjurar dicha omisión.

Con fundamento en lo anterior, la Sala dispondrá amparar los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, al equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible y, con base en las consideraciones previas, modificará las ordenes proferidas en la parte resolutive de la sentencia de 21 de marzo de 2017, proferida por el **Tribunal Administrativo de Boyacá**.

**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:**

**ARTÍCULO PRIMERO: MODIFICAR** la parte resolutive de la sentencia del 21 de marzo de 2017, proferida por el Tribunal Administrativo de Boyacá, la cual quedará así:

*"[...] PRIMERO. DECLARAR probada la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva propuesta por la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales.*

*SEGUNDO. DESESTIMAR la excepción de falta de integración del litisconsorcio necesario por activa invocada por la Agencia Nacional de Minería.*

*TERCERO. DESESTIMAR las excepciones de falta de legitimación en la causa por pasiva formuladas por las demás entidades demandadas.*

*CUARTO. DECLARAR que la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.** y la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** son responsables por acción,*

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

de la vulneración del derecho colectivo al goce de un ambiente sano, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

**QUINTO. DECLARAR** que el **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible**, la **Agencia Nacional Minera** y el **municipio de Socha** son responsables de la vulneración de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

**SEXTO. ORDENAR** a la sociedad **Carbones Andinos S.A.S.**, **ABSTENERSE** de desarrollar actividades de explotación de carbón, en el polígono al que se refiere la concesión No. FGD – 141, hasta tanto dicho proyecto cuente con una licencia ambiental otorgada con base en el PTO, aprobado mediante Resolución GTRN – 357 de 28 de octubre de 2010; Y, asimismo, cumpla con los mecanismos de control de impactos ambientales, a los que se refiere el auto 1058 de 9 de junio de 2014, expedido por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá., al tenor de lo previsto por los artículos 85, 197, 200, 204 y 207 del Código de Minas.

**SEPTIMO: ORDENAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá** que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, se pronuncie de manera definitiva respecto de la solicitud de modificación de la licencia OOLA – 0054/08 y allegue un informe de las actividades de control realizadas al margen de aquella decisión, de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.

Para ello la Corporación, deberá dar cumplimiento a la normatividad ambiental vigente, con base en las funciones y competencias contenidas en la Ley 99 de 1993 y sus normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S.

**OCTAVO: ORDENAR** a la **Agencia Nacional Minera** que, una vez quede en firme el acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba, de cumplimiento a las funciones y competencias contenidas en el Decreto 4134 de 2011, las Resoluciones 180876 y 91818 de 2012 y las demás normas reglamentarias, específicamente, en lo que se refiere a la evaluación, control y seguimiento de las actividades que adelanta la sociedad Carbones Andinos S.A.S., al margen de la normatividad aplicable.

Para ello la Corporación, en un término máximo de cuatro (4) meses, contados a partir de la ejecutoria del mencionado acto administrativo, deberá

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

*presentar un informe de las actividades de control desarrolladas de conformidad con lo expuesto en la presente sentencia.*

**NOVENO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,** como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, iniciar las gestiones necesarias y pertinentes, desde un enfoque participativo, para expedir el acto administrativo que delimite en su totalidad el Páramo de Pisba tomando como base el área de referencia generada por Instituto de Investigación de Recursos Biológicos Alexander van Humboldt a escala 1 :25.000 o la que esté disponible y los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados por la autoridad ambiental regional de conformidad con los términos referencia expedidos por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la notificación de la presente sentencia.

**PARAGRAFO: EXHORTAR a la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia** para que, de manera prioritaria profiera los estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales elaborados a los que se refiere el artículo 4 de la Ley 1930 de 2008, en la ateniencia al Páramo de Pisba.

**DECIMO: ORDENAR,** en el término previsto en el ordinal noveno, la realización de mesas de trabajo con la presencia del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y las Corporaciones Autónomas Regionales del área de influencia del Páramo de Pisba, las cuales tendrán a su cargo coordinar las acciones necesarias para garantizar el trabajo armónico entre las autoridades durante el procedimiento de delimitación del Páramo de Pisba.

**DECIMO PRIMERO: ORDENAR al Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible,** como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano; a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, liderar el proceso de adopción del Plan de Manejo del Páramo de Pisba, en colaboración con las autoridades ambientales y territoriales competentes. Para ello, el Ministerio cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

**DECIMO SEGUNDO: ORDENAR,** en el término previsto en el ordinal décimo primero, la realización de mesas de trabajo con la presencia el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, la Corporación Autónoma Regional de Orinoquia, la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales y los municipios que se encuentren dentro del área de influencia, las cuales tendrán a su

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

cargo la adopción y verificación de las acciones necesarias para la formulación y adopción, desde un enfoque participativo, del Plan de Manejo Ambiental del Páramo de Pisba.

**DECIMO TERCERO: ORDENAR** al **municipio de Socha**, como medida de protección de los derechos colectivos al goce de un ambiente sano, a la existencia del equilibrio ecológico y al manejo y al aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, actualizar su Plan Básico de Ordenamiento Territorial, a efectos de armonizar y actualizar los usos del suelo autorizados en su territorio con base en la delimitación definitiva del Páramo de Pisba. Para ello, el Ente Territorial cuenta con un término máximo de doce (12) meses a partir de la firmeza del acto administrativo que delimite el Páramo de Pisba.

**DECIMO CUARTO. INSTAR** a la **Agencia Nacional de Minería**, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar nuevos títulos mineros a las empresas que soliciten en concesión cualquier área incluida dentro de la delimitación del Páramo de Pisba elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.

**DÉCIMO QUINTO. INSTAR** a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, para que, en aplicación del principio de precaución, se abstenga de otorgar licencia ambiental a las empresas que soliciten dicho permiso para la exploración y explotación minera dentro del área incluida en la delimitación del Páramo de Pisba establecida en el Mapa de Páramos elaborado por el Instituto Von Humboldt, hasta tanto se profiera el acto administrativo que delimite aquel complejo paramuno.

**DECIMO SEXTO: CONFORMAR** el Comité para la vigilancia del cumplimiento de la sentencia, el cual estará integrado por el Tribunal Administrativo de Boyacá, la Defensoría del Pueblo – Regional Boyacá, el Ministro de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería, la Alcaldía del municipio de Socha, la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y el representante legal de la sociedad Carbones Andinos S.A.S., quienes rendirán informe cada cuatro (4) meses al Tribunal Administrativo de Boyacá sobre el cumplimiento de la sentencia.

**DECIMO SEPTIMO. CONDENAR EN COSTAS** a la **Agencia Nacional de Minería**, al **municipio de Socha**, a la **Corporación Autónoma Regional de Boyacá**, a la **sociedad Carbones Andinos S.A.S.**, y al **Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible**, tásense las expensas en TRES MILLONES SETECIENTOS MIL PESOS (\$3.700.000) a favor del Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos de la Defensoría del Pueblo.

Radicación: 15001-23-33-000-2014-00223-02  
Actor: NACIÓN - DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**DECIMO OCTAVO.** *Por Secretaría y una vez verificado el Cumplimiento de las órdenes impuestas, archívese de manera definitiva el expediente dejando las constancias de rigor. [...]*

**ARTÍCULO SEGUNDO: REMITIR** copia del presente fallo a la Defensoría del Pueblo, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 80 de la Ley 472 de 5 de julio de 1998.

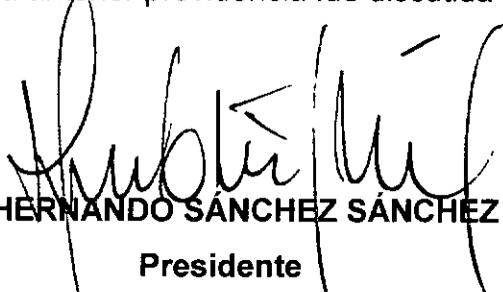
**ARTÍCULO TERCERO: RECONOCER** personería al doctor Flavio Efren Granados Mora como apoderado judicial de la parte actora, para los efectos del poder visible a folio 1966 del expediente.

**ARTÍCULO CUARTO: RECONOCER** personería al doctor Alfonso Vargas Rincón como apoderado judicial de la sociedad Carbones Andinos S.A.S., para los efectos del poder visible a folio 1924 del expediente.

**ARTÍCULO QUINTO: DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen una vez ejecutoriado este proveído.

**Cópiese, notifíquese y cúmplase,**

La anterior providencia fue discutida y aprobada en la sesión de la fecha.

  
HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Presidente

Consejero de Estado

  
OSWALDO GIRALDO LOPEZ

Consejero de Estado

  
ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Consejero de Estado

