

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

Consejero ponente: ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS

Bogotá, D.C., trece (13) de julio de dos mil diecisiete (2017)

Radicación número: 15001-23-33-000-2014-00223-01(AP)A

Actor: DEFENSORÍA DEL PUEBLO - DEFENSORÍA REGIONAL DE BOYACÁ

**Demandado: CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ -
CORPOBOYACÁ Y OTROS**

La Sala decide el recurso de apelación oportunamente interpuesto por la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA y la SOCIEDAD CARBONES ANDINOS SAS**, en contra del auto de 23 de julio de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, a través del cual se decretó la medida cautelar solicitada por la accionante.

I.- ANTECEDENTES

I.1. La demanda

El señor **DEFENSOR DEL PUEBLO REGIONAL DE BOYACÁ**, en ejercicio de la acción popular establecida en el artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472 de 5 de agosto de 1998¹, presentó demanda ante el Tribunal Administrativo de Boyacá, contra la **CORPORACIÓN AUTÓNOMA REGIONAL DE BOYACÁ, de la AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA, del MUNICIPIO DE SOCHA (Boyacá)** y de la sociedad **CARBONES ANDINOS SAS**, con miras a obtener la protección de los derechos colectivos relacionados con “el medio ambiente y el desarrollo sostenible”, los cuales estima amenazados por la “ejecución y desarrollo del título minero FDG-141” (sic), por cuanto, en su entender, las entidades demandadas no han tomado las medidas necesarias para su protección.

En el acápite denominado “MEDIDAS CAUTELARES”, el actor popular solicitó lo siguiente:

“[...] Como medida provisional solicito se ordene 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 [...]”.

I.2. Los hechos

El actor popular manifestó que en la vereda el Mortiño, sector Alizal del Municipio de Socha (Boyacá), la sociedad Carbones Andinos SAS viene realizando actividades de exploración y explotación de carbón en virtud del título minero FDG-141 (sic), ubicado en las coordenadas X: 1153099 Y: 1148103 a 3241 msnm.

Adujo que en la zona de influencia del título minero en mención, se encuentra un área de recarga de acuíferos con vegetación nativa.

En efecto, señaló que a 7 msnm y 14 msnm en donde se encuentra ubicada la mina de carbón, en las coordenadas X: 1152864 Y: 1148290 a 3248, X: 1153054 Y: 1148574 y X: 1153099 Y: 1148399 se hallan tres (3) nacimientos de agua, así como la quebrada El Tirque, cuyo uso se destina a satisfacer las necesidades de la comunidad del sector y a recibir las aguas que vienen de la bocamina.

Expuso que la vegetación que predomina en esta área se encuentra compuesta por especies nativas propias del ecosistema de páramo y sub-páramo de acuerdo con la cartografía del Instituto Alexander Von Humboldt, razón por la cual ha sido priorizada como zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de Pisba.

Afirmó que las actividades de exploración y explotación en la zona están generando impactos en el medio ambiente y que de continuarse podrían ocasionar “(...) 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 (...)”.

Alegó que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a través del auto 0255 de 2 de febrero de 2012, ordenó la apertura de investigación preliminar contra la sociedad Carbones Andinos SAS la cual, según comentó, fue archivada mediante la Resolución 3856 de 26 de febrero de 2012, esto es, al no haberse evidenciado afectación alguna a los recursos naturales.

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 (...)”.

II- LA PROVIDENCIA IMPUGNADA

El Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante providencia de fecha 23 de julio de 2014 (fls. 49 a 58. Cdno. 1) ordenó la “(...) suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera

FDG-141 (sic), hoy a nombre de la sociedad Carbones Andinos SAS (...)", con fundamento en las siguientes consideraciones:

Señaló que el título minero FDG-141 (sic) cuyo titular es la sociedad Carbones Andinos SAS, conforme a los conceptos técnicos allegados por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá y la Agencia Nacional de Minería, se encuentra ubicado en un área de páramos adyacente al Parque Nacional Natural de Pisba², a una altura de más de 3.100 msnm y en una zona de alta recarga hídrica, en la que se encuentran tres (3) nacedores de agua y la quebrada El Tirque, razón por la cual dicha área cumple con una función amortiguadora³.

Argumentó que en los ecosistemas de páramo, identificados conforme a la cartografía del Instituto de Investigación Alexander Von Humboldt, no se pueden adelantar actividades de exploración y explotación de minerales, por cuanto el artículo 34 del Código de Minas y el artículos 202 de la Ley 1450 de 2011⁴, establecen que esas áreas son consideradas excluibles para el desarrollo de actividades mineras.

Resaltó que dentro del expediente no se evidencia un estudio técnico realizado por la Corporación Autónoma Regional de Boyacá que permita determinar cuál es el impacto que genera la exploración y explotación del título minero FDG- 141 (sic) respecto del recurso hídrico.

Por lo anterior, aseveró que, en aplicación del principio de precaución, las actividades de exploración y explotación de carbón en el área concesionada mediante título minero FDG-141 (sic), adyacente al Parque Nacional Natural de Pisba, aunado a la falta de estudios por parte de la autoridad ambiental de los impactos de la actividad sobre las fuentes hídricas que se encuentran en la zona, son razones suficientes para ordenar la suspensión de actividades en el área, aun cuando pueda alegarse la falta de certeza respecto del daño ambiental que podría causar o no la actividad minera plurimencionada.

III.- FUNDAMENTOS DE LOS RECURSOS

III.1. El apoderado judicial de la **Agencia Nacional de Minería**, dentro de la oportunidad respectiva, interpuso recurso de apelación en contra del auto que decretó la medida cautelar de las actividades que viene realizando la sociedad Carbones Andinos SAS, para lo cual señaló lo siguiente:

Manifestó que la orden del a quo recae sobre la suspensión de actividades dentro del área del contrato "FDG-141", la cual una vez revisada la base de datos, corresponde "(...) a una solicitud de contrato de concesión presentada en la ciudad de Cali el día 16 de abril de 2004, archivada en el mes de junio de 2005, razón por la cual tal petición resultaba improcedente por cuanto no se estaba analizando ninguna actividad minera en dicha área".

Adujo que "(...) una vez revisados los títulos y solicitudes vigentes a nombre de la sociedad Carbones Andinos SAS en el Catastro Minero, se informó que no existía ninguna propuesta o contrato a su nombre, sin embargo, y con el ánimo de determinar a

qué título hacía referencia el demandante, conforme a las coordenadas por el (sic) señaladas dentro de las pretensiones, se comprobó que dentro de las mismas se ubica un título minero vigente FDG-141 a nombre de los señores Pedro Tomas Cely Sánchez y Omar Camilo Cárdenas para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón (...).”

Advirtió que “(...) toda vez que la orden del Tribunal hace referencia a la suspensión de toda actividad minera dentro del área del contrato “FDG-141”, la cual corresponde a una solicitud que se encuentra archivada desde el año 2005, a esta Autoridad Minera le resulta imposible dar cumplimiento a la providencia por cuanto NO existe título alguno con la mencionada placa que permita proceder a inscribir en el Registro Minero Nacional su suspensión”.

Añadió que, en gracia de discusión, si se entendiera que los efectos de la medida cautelar recaen sobre el título minero FDG-141 y no sobre el referenciado como FDG-141, el cual fue otorgado bajo las disposiciones de la Ley 685 de 2001⁵, se debe tener presente que se estaría frente a una situación jurídica consolidada, lo anterior en la medida que existe un derecho de explotación del área que fue adquirido por el titular como consecuencia de haber cumplido con los requisitos técnicos y jurídicos establecidos en la legislación minera.

Finalmente, aseveró que la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, mediante la Resolución 1656 de 2 de diciembre de 2009, otorgó licencia ambiental al título minero FDG-141, la cual fue aceptada por la autoridad minera mediante Resolución GTRN-357 de 28 de octubre de 2010, circunstancia que permite concluir que es la autoridad ambiental la que, en ejercicio de sus funciones, determinó sobre la viabilidad de las actividades mineras y la que realizó un seguimiento a las mismas en aras de preservar el medio ambiente.

III.2. Inconforme con el auto de 23 de julio de 2014, la sociedad **Carbones Andinos SAS**, por intermedio de apoderado general, interpuso recurso de apelación (fls 87 a 95. Cdn. 1), con fundamento en los siguientes argumentos:

Advirtió que el actor popular fundamenta la solicitud del decreto de la medida cautelar en el título minero FDG-141, que como lo precisó la Agencia Nacional de Minería hace referencia a una solicitud de contrato de concesión para exploración y explotación de minerales en la ciudad de Cali, la cual fue archivada en el año 2005.

En este sentido, adujo que en el caso de autos se evidencia una incongruencia en la medida cautelar solicitada, la cual fue decretada por parte del Tribunal Administrativo de Boyacá, pues ordenó la suspensión inmediata en un área de concesión inexistente.

Señaló que si se tiene en cuenta, en gracia de discusión, que la actividad se desarrolló en el contrato de concesión FDG-141, debe, igualmente, advertirse que el vertimiento que se realiza sobre la quebrada “El Tirque” se efectúa de conformidad con el estudio de impacto ambiental aprobado por la Autoridad Ambiental, en el cual se estableció que dicha

descarga se realizaría sobre la fuente hídrica, pero con un tratamiento previo, el cual comprende procesos de aireación, sedimentación y corrección de ph.

En cuanto a la vegetación que predomina en el área concesionada, advirtió que no es cierto que la zona se encuentra representada por especies predominantes de zona de páramo, ya que atendiendo las características de la vegetación de bosque alto andino se encuentran pinos, eucaliptos y pastos.

Respecto a la categorización de la zona por parte del instituto Von Humboldt, resaltó que es cierto que esta se encuentra definida como ZP- PISBA 1, sin embargo, insistió en que el contrato de concesión FGD-141 para la exploración y explotación de carbón fue suscrito el día 27 de noviembre de 2006 y se inscribió en el registro nacional el 7 de diciembre de 2006, en vigencia de la Ley 685 de 2001, normatividad que para la época no contemplaba la exclusión de actividades mineras en zonas de páramos.

IV. CONCEPTO DEL MINISTERIO PÚBLICO

A través de escrito radicado el día 14 de abril de 2015, la Procuradora Tercera Delegada ante el Consejo de Estado (fls. 143 a 149. Cdo. 1), en concepto rendido dentro del presente trámite sostuvo, en síntesis, lo siguiente:

Manifestó que si bien es cierto que el “acto administrativo” inherente al título proferido por la Agencia Nacional de Minería (FGD-141) a favor de la empresa Carbones Andinos SAS, se halla amparado por presunción de legalidad, “(...) también lo es que la justicia de ese título individual y concreto en beneficio de la empresa se desvirtúa por la prevalencia de un interés o derechos de mayor envergadura, que no es otro que el general de protección a un ambiente saludable y el de procurar el ejercicio del derecho sustentable (...)”.

Adujo que “(...) en primer lugar, la actividad minera se ejecuta en zona de sub-páramo y de páramo (por encima de los 3000 msnm) y, como tal, restringida por ser la mayor y más importante área de recarga acuífera de nuestro país, según la normativa sistemática consagrada en los artículos 1º de la Ley 99 de 1993 y 34 de la Ley 685 de 2001 o Código Minero y los planes de desarrollo nacionales (Leyes 812 de 2003 y 1450 de 2011), y, en segundo lugar, por la incidencia que la actividad tiene sobre el área amortiguadora del Parque Nacional Natural de Pisba (...)”.

En este contexto, consideró que “(...) la oponibilidad del título minero esgrimida por los recurrentes no es procedente en cuanto por aplicación del principio de precaución ambiental prima, por encima del derecho individual que aquél conlleva, los citados derechos generales a un ambiente saludable y a un desarrollo sostenible (...)”.

V.- CONSIDERACIONES

V.1. Competencia

De conformidad con lo establecido en los artículo 26⁶, 44⁷ de la Ley 472 de 4 de agosto de 1998, 125⁸ y 243⁹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011¹⁰, la Sala es competente para resolver la impugnación presentada por la **AGENCIA NACIONAL DE MINERÍA y la**

sociedad CARBONES ANDINOS SAS, contra el auto de 23 de julio de 2014, por medio del cual el Tribunal Administrativo de Boyacá ordenó como medida cautelar la suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera FGD-141.

V.2. Planteamiento del problema jurídico

El actor popular atribuye a la Corporación Autónoma Regional de Boyacá, a la Agencia Nacional de Minería, al Municipio de Socha (Boyacá) y a la sociedad Carbones Andinos SAS, la vulneración de los derechos colectivos relacionados con “el medio ambiente y el desarrollo sostenible”, lo anterior por la “ejecución y desarrollo del título minero FGD-141” (sic), por cuanto, en su entender, las entidades demandadas no han tomado las medidas necesarias para la protección de los mencionados derechos.

Como medida cautelar, la parte actora solicitó la suspensión de las actividades en el referido título minero “(...) hasta tanto no se resuelva la acción popular, para que cesen de manera inmediata los daños causados al medio ambiente (...)”.

El Tribunal Administrativo de Boyacá, en providencia de fecha 23 de julio de 2014, ordenó la suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera, a nombre de la sociedad Carbones Andinos SAS.

Inconforme con la anterior decisión, la Agencia Nacional de Minería y la sociedad Carbones Andinos SAS, interpusieron recurso de apelación y al efecto sostuvieron que la medida cautelar decretada por el a quo es incongruente, toda vez que ordenó la suspensión inmediata de una actividad en un área de concesión inexistente.

Señalaron que “(...) toda vez que la orden del Tribunal hace referencia a la suspensión de toda actividad minera dentro del área del contrato “FGD-141”, la cual corresponde a una solicitud que se encuentra archivada desde el año 2005, (...) resulta imposible dar cumplimiento a la providencia por cuanto NO existe título alguno con la mencionada placa que permita proceder a inscribir en el Registro Minero Nacional su suspensión (...)”.

Sin perjuicio de lo anterior y bajo el entendido de que si la medida cautelar decretada se refiere al título minero FGD-141 y no al FDG-141, como erradamente lo señaló el a quo, advirtieron que el derecho de exploración y explotación de carbón en el área de influencia del mismo, fue otorgado en vigencia de la Ley 685 de 15 de agosto de 2001¹¹, por lo que se estaría frente a una situación jurídica consolidada, lo anterior en la medida que existe un derecho de explotación del área que fue adquirido por el titular como consecuencia de haber cumplido con los requisitos técnicos y jurídicos establecidos en la legislación minera.

En este orden de ideas, a la Sala le corresponde determinar si de acuerdo con los hechos relacionados en la demanda y con sujeción a las pruebas válidamente aportadas al proceso por las partes, la medida previa decretada por el Tribunal Administrativo de Boyacá se ajusta a las previsiones que trae el ordenamiento jurídico, al encontrar

configurada la amenaza inminente sobre el área amortiguadora del Parque Nacional Natural de Pisba.

Por lo anterior y previo análisis del caso concreto, la Sala estima necesario realizar las siguientes precisiones: (i) la procedencia de las medidas cautelares en los procesos de acción popular a la luz de lo establecido en la Ley 472 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo; (ii) el alcance de los derechos derivados de los contratos de concesión minera y de las licencias ambientales; (iii) la importancia ambiental de los páramos; y (iv) la realización de actividades mineras en zonas de páramos.

(i) Procedencia de las medidas cautelares en procesos de acción popular a la luz de lo establecido en la Ley 472 de 1998 y en el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo

La acción popular consagrada en el inciso 1º del artículo 88 de la Constitución Política, desarrollado por la Ley 472, tiene como finalidad exclusiva la protección de los derechos e intereses colectivos cuando éstos resulten amenazados o vulnerados, exista peligro o agravio e incluso un daño contingente, derivado de la acción u omisión de las autoridades públicas o de los particulares.

Dicha acción busca que la comunidad pueda disponer de un mecanismo judicial para la protección de los derechos e intereses colectivos, finalidad que no se restringe a la obtención de una sentencia estimatoria de las pretensiones, sino que, a su vez, se hace efectiva durante el trámite del proceso mediante el decreto de alguna medida cautelar.

Al respecto y de acuerdo con la jurisprudencia del Consejo de Estado¹² “[...] las medidas cautelares en los procesos judiciales están instituidas para evitar que la sentencia mediante la cual se decidan, resulte nugatoria por cuenta de las modificaciones que se puedan producir en la situación inicial como consecuencia del tiempo que se requiere para la tramitación del proceso, pues entre el momento en que el mismo se inicia y aquel en el que se puede materializar la sentencia, pueden suceder eventos que dificulten o imposibiliten, incluso, los efectos prácticos de la decisión. Es por ello que se conciben como “[...] precauciones inequívocamente diseñadas para garantizar que la solución que se adopte como resultado del proceso judicial podrá ser materializada”¹³, brindándole a quien acude a la jurisdicción, la certeza de que el trámite del proceso en sí mismo, no va a obrar en contra de sus intereses y que los mismos serán protegidos aún antes de la decisión definitiva [...]”.

Las medidas cautelares dentro del proceso de acción popular se encuentran reguladas en los artículos 25 y 26 de la Ley 472 de 1998, los cuales a la letra disponen lo siguiente:

“[...] **Artículo 25.- Medidas cautelares.** Antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado. En particular, podrá decretar las siguientes:

- a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;
- b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;
- c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas previas;
- d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo.

Parágrafo 1°.- El decreto y práctica de las medidas previas no suspenderá el curso del proceso.

Parágrafo 2°.- Cuando se trate de una amenaza por razón de una omisión atribuida a una autoridad o persona particular, el juez deberá ordenar el cumplimiento inmediato de la acción que fuere necesaria, para lo cual otorgará un término perentorio. Si el peligro es inminente podrá ordenar que el acto, la obra o la acción la ejecute el actor o la comunidad amenazada, a costa del demandado [...]:

“[...] **Artículo 26.- Oposición a las medidas cautelares.** El auto que decrete las medidas previas será notificado al demandado simultáneamente con la admisión de la demanda y podrá ser objeto de los recursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo y deberán ser resueltos en el término de cinco días. La oposición a las medidas previas sólo podrá fundamentarse en los siguientes casos:

- a) Evitar mayores perjuicios al derecho o interés colectivo que se pretende proteger;
 - b) Evitar perjuicios ciertos e inminentes al interés público;
 - c) Evitar al demandado perjuicios cuya gravedad sea tal que le haga prácticamente imposible cumplir un eventual fallo desfavorable.
- Corresponde a quien alegue estas causales demostrarlas [...].”

Ahora bien, a partir de la entrada en vigencia del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (Ley 1437 de 2011), las medidas cautelares en acción popular no se circunscriben únicamente a las reglas que al respecto consagró la Ley 472, sino que, de conformidad con el parágrafo del artículo 229 ibídem, también se rigen por lo dispuesto en el capítulo XI ejusdem¹⁴.

Al respecto, la Sala recuerda que la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-284 de 2014, se pronunció sobre la constitucionalidad del parágrafo del artículo 229 antes mencionado. El máximo tribunal constitucional declaró la exequibilidad de dicha norma en

lo relativo a la aplicación del capítulo XI en sede de acción popular, con fundamento en las consideraciones que a continuación se transcriben:

“[...] Los demandantes invocan como vulnerados los artículos 88, 89, 228 y 229 de la Constitución, ya que a su juicio estas normas, leídas en conjunto, definen los perfiles de las acciones populares y, en general, de las acciones que pretendan la defensa de derechos e intereses colectivos, en términos que resultan desconocidos por el régimen de medidas cautelares contenido en el capítulo XI, Título V, del CPACA. La Corte Constitucional considera que no es así. Los artículos 88 y 89 de la Carta se refieren, respectivamente, a las acciones populares y de grupo, de un lado, y a las demás acciones, recursos y procedimientos que cree la ley para propugnar por la protección de diferentes categorías de derechos, dentro de los cuales se mencionan los colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas. Los artículos 228 y 229 de la Constitución contemplan los principios de prevalencia del derecho sustancial y de acceso a la justicia. Ni el artículo 88, ni el 89, leídos en conjunto con los artículos 228 y 229, les dan a aquellas acciones perfiles especiales que hayan sido desconocidos por el marco de las medidas cautelares de la Ley 1437 de 2011. Obsérvese, en efecto, lo siguiente:

23. El artículo 88 de la Carta se contrae a establecer que “[l]a ley” regulará las acciones populares “para protección de los derechos e intereses colectivos”. Luego de hacer esa precisión, la misma norma constitucional especifica que los derechos colectivos pueden estar relaciones con “el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza”. Tras hacer esta enunciación, el artículo 88 Superior no dice nada más sobre la materia. Por su parte, el artículo 89 de la Carta estatuye que “[a]demás de los consagrados en los artículos anteriores”, el legislador puede establecer “los demás recursos, las acciones y procedimientos necesarios para que puedan propugnar [...] por la protección de sus derechos [...] colectivos, frente a la acción u omisión de las autoridades públicas”. Después de lo cual, este precepto no describe otras notas distintivas de los procedimientos a los que daría lugar cada uno de estos instrumentos de defensa de derechos colectivos.

24. Lo anterior debe ser suficiente para concluir que **el legislador cuenta con un margen amplio para la configuración del proceso de las acciones populares. Pero esta Corte ha reconocido que ese margen, aunque amplio, no es absoluto. La Constitución misma le fija ciertos límites. Algunos se derivan de su naturaleza de acciones constitucionales, pues están previstas en la “norma de normas” (CP art 4), y de la preponderancia de los derechos que están llamadas a proteger. Otros se infieren de las normas constitucionales que regulan las garantías del procedimiento judicial, tales como el debido proceso (CP art 29), el principio de prevalencia del derecho sustancial (CP art 228), el derecho de acceso a una administración de justicia efectiva y de fondo (CP arts. 2 y 229), el derecho a un proceso oportuno y sin dilaciones injustificadas (CP art 228), entre otros. El legislador no puede, en consecuencia, por ejemplo establecer normas que alteren el carácter preferente de los procesos constitucionales sobre los de rango legal, debe abstenerse de rodear los procesos a que las mismas den lugar con regulaciones que dificulten irrazonablemente el acceso a la justicia, o que interfieran en el derecho a una**

administración de justicia efectiva, que resuelva los asuntos de fondo, oportunamente, y en la cual se le reconozca al principio de prevalencia del derecho sustancial una trascendencia compatible con la importancia de los derechos en juego.

25. Ahora bien, la Corte estima que el párrafo del artículo 229 de la Ley 1437 de 2011, al extender la regulación sobre medidas cautelares prevista en el capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de los derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, no viola los artículos 13, 88, 89, 228 y 229 Superiores, por las siguientes razones:

25.1. En primer lugar, **es importante señalar que la norma demandada no introduce una restricción en los poderes que, antes de la Ley 1437 de 2011, le confirió la Ley 472 de 1998 al juez popular (...).**

25.2. En segundo lugar, **tampoco considera la Corte que la Constitución le impida al legislador conferirle al juez de procesos que tengan por finalidad la defensa de derechos e intereses colectivos la potestad de decretar medidas cautelares de oficio o a petición de parte, como lo hace el artículo 229 de la Ley 1437 de 2011 (...).**

25.3. En tercer lugar, **el hecho de que la Ley 1437 de 2011, en su artículo 232, expresamente excluya el deber del solicitante de prestar caución en este tipo de procesos, no desconoce tampoco los citados principios constitucionales (...).**

25.4. En cuarto lugar, **según el régimen general de la Ley 1437 de 2011, para decretar una medida cautelar el juez debe en principio darle traslado de la solicitud a la contraparte, y esta tiene cinco (5) días para pronunciarse sobre la misma (art 233). Luego de vencido este término, el juez cuenta con diez (10) días para resolver la solicitud. La Corte considera que esta regulación tampoco vulnera la Constitución, en sus artículos 13, 88, 89, 228 y 229 (...).**

25.5. **La decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, y de concederse sería en el efecto devolutivo. En concepto de la Sala tampoco esta regulación desconoce los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta (...).**

25.6. Para terminar, la Sala no pierde de vista **que la norma acusada crea un estatuto de medidas cautelares para los procesos colectivos de conocimiento de la justicia administrativa. Por definición, este régimen no sería aplicable a dichos procesos, cuando sean conocidos por la jurisdicción ordinaria (...).**

26. En definitiva, a juicio de la Sala, el párrafo del artículo 229, Ley 1437 de 2011, no viola los artículos 13, 86, 88, 89, 228 y 229 de la Carta, al extender la regulación de medidas cautelares previsto en capítulo XI, Título V, del CPACA, a los procesos que busquen la protección de derechos e intereses colectivos que sean de conocimiento de la justicia administrativa, por las siguientes razones: i. no reduce las medidas que puede decretar el juez, sino que las complementa; ii. el juez puede,

en virtud suya, adoptar medidas cautelares de oficio o a petición de parte; iii. sin necesidad de prestar caución, por parte de quien las solicita; iv. si bien en general se prevé un espacio previo al decreto de la medida cautelar, dispuesto para darle traslado a la otra parte y para que esta pueda oponerse, se admite también la posibilidad de medidas de urgencia que pretermitan esa oportunidad; v. la decisión de decretar las medidas es susceptible de recurso de apelación o súplica, según el caso, pero de concederse sería en el efecto devolutivo; vi. estas medidas se aplicarían en tales procesos, pero cuando sean de conocimiento de la justicia administrativa, lo cual en esta materia responde a un principio de razón suficiente [...]”.

Así pues, la Corte Constitucional, mediante providencia que tiene efecto de cosa juzgada constitucional, declaró ajustada al ordenamiento superior la norma de rango legal que permite la aplicación dentro de los procesos que persigan la defensa y protección de derechos e intereses colectivos, de las reglas que la Ley 1437 establece en relación con las medidas cautelares. Esto significa que quedó zanjada la discusión respecto de la aparente contradicción entre la finalidad de las acciones populares (defensa de los derechos colectivos) y lo riguroso del CPACA en cuanto al régimen de las medidas cautelares.

Desde luego, la regulación de las medidas cautelares dentro de los procesos de acción popular a partir de dos leyes distintas pudo, en principio, generar dudas respecto a si las reglas establecidas en el CPACA derogaron tácitamente la regulación que sobre esta materia había incorporado la Ley 472; sin embargo, en atención a la decisión constitucional antes transcrita y, además, en virtud de la aplicación de un criterio de interpretación sistemático, la Sala advierte que las reglas de la ley especial (472 de 1998) y de la ley general (1437 de 2011) deben aplicarse de manera armónica y complementaria, tal y como esta Sección lo sostuvo en el auto de 26 de abril de 2013¹⁵:

“Considera la Sala que las disposiciones contenidas en el capítulo XI del CPACA sobre medidas cautelares, deben ser interpretadas de manera armónica con la Ley 472 de 1998, pues en algunos casos aquellas normas resultan ser menos garantistas en tratándose de la protección de derechos colectivos.

Tal es caso del tipo de medidas cautelares que un juez puede decretar en el curso de la acción popular:

El artículo 25 de la Ley 472 de 1998, faculta al juez constitucional para que decrete **las medidas previas que estime pertinentes** para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado y en particular, puede decretar las siguientes:

“...a) Ordenar la inmediata cesación de las actividades que puedan originar el daño, que lo hayan causado o lo sigan ocasionando;

b) Ordenar que se ejecuten los actos necesarios, cuando la conducta potencialmente perjudicial o dañina sea consecuencia de la omisión del demandado;

c) Obligar al demandado a prestar caución para garantizar el cumplimiento de cualquiera de las anteriores medidas;

d) Ordenar con cargo al Fondo para la Defensa de los Derechos e Intereses Colectivos los estudios necesarios para establecer la naturaleza del daño y las medidas urgentes a tomar para mitigarlo...”

De lo anterior, se advierte que la precitada Ley le otorga amplias facultades al juez constitucional para que decrete cualquier medida cautelar que estime pertinente, en aras de salvaguardar los derechos colectivos, de suerte que el listado de medidas contenidas en el artículo 25 es meramente enunciativo y no taxativo. Así lo ha precisado la Sección Primera Consejo de Estado en reiterados pronunciamientos, los cuales se citan a continuación:

“En armonía con dicha disposición, el artículo 25 de la citada ley, prevé que antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado.

En particular, conforme a esta norma, podrá decretar las siguientes:

(...)

El decreto de una de tales medidas, **o de otras distintas a éstas pero que resulten procedentes** para prevenir un daño inminente a los derechos e intereses colectivos o para hacer cesar el que se hubiere causado a aquellos, debe soportarse lógicamente en elementos de prueba idóneos y válidos que sean demostrativos de tales circunstancias; es precisamente la existencia de tales elementos de juicio lo que permitirá motivar debidamente la decisión del juez cuando disponga una medida cautelar para la protección de tales derechos. ” (Exp. núm. 2003-00201, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta)

“Por su parte, el artículo 17 ibídem, preceptúa que en desarrollo del principio de la prevalencia del derecho sustancial sobre el procesal, el juez tendrá la facultad de tomar las medidas cautelares necesarias para impedir perjuicios irremediables o irreparables o suspender los hechos generadores de la amenaza a los derechos colectivos.

A su turno, el artículo 25 de la ley comentada, dispone que antes de ser notificada la demanda y en cualquier estado del proceso, podrá el juez, de oficio o a petición de parte, decretar, debidamente motivadas, las medidas previas que estime pertinentes para prevenir un daño inminente o para hacer cesar el que se hubiere causado; en esta norma se establecen algunas de las medidas que pueden ordenarse en ese sentido.” (Exp. núm. 2005-01115, Consejero Ponente Rafael E. Ostau de Lafont Pianeta) (Se resalta fuera del texto)

Por el contrario, el listado de medidas cautelares contenido en el artículo 230 del CPACA, es taxativo, es decir que cuando se trata de acciones populares y de tutela, restringe las facultades del juez constitucional. La mencionada disposición prevé lo siguiente:

“Artículo 230. Contenido y alcance de las medidas cautelares. Las medidas cautelares podrán ser preventivas, conservativas, anticipativas o de suspensión, y deberán tener relación directa y necesaria con las pretensiones de la demanda. **Para el efecto, el Juez o Magistrado Ponente podrá decretar una o varias de las siguientes medidas:**

1. Ordenar que se mantenga la situación, o que se restablezca al estado en que se encontraba antes de la conducta vulnerante o amenazante, cuando fuere posible.
2. Suspender un procedimiento o actuación administrativa, inclusive de carácter contractual. A esta medida solo acudirá el Juez o Magistrado Ponente cuando no exista otra posibilidad de conjurar o superar la situación que dé lugar a su adopción y, en todo caso, en cuanto ello fuere posible el Juez o Magistrado Ponente indicará las condiciones o señalará las pautas que deba observar la parte demandada para que pueda reanudar el procedimiento o actuación sobre la cual recaiga la medida.
3. Suspender provisionalmente los efectos de un acto administrativo.
4. Ordenar la adopción de una decisión administrativa, o la realización o demolición de una obra con el objeto de evitar o prevenir un perjuicio o la agravación de sus efectos.
5. Impartir órdenes o imponerle a cualquiera de las partes del proceso obligaciones de hacer o no hacer.

Parágrafo. Si la medida cautelar implica el ejercicio de una facultad que comporte elementos de índole discrecional, el Juez o Magistrado Ponente no podrá sustituir a la autoridad competente en la adopción de la decisión correspondiente, sino que deberá limitarse a ordenar su adopción dentro del plazo que fije para el efecto en atención a la urgencia o necesidad de la medida y siempre con arreglo a los límites y criterios establecidos para ello en el ordenamiento vigente.” (Negrillas fuera del texto)

Visto lo anterior, se advierte que la Ley 472 de 1998 le otorga amplias facultades al Juez Popular para que decrete cualquier medida cautelar para salvaguardar un derecho colectivo, lo cual no ocurre con el artículo 230 del CPACA, el cual limita el accionar del juez constitucional, únicamente a las medidas taxativamente consagradas, de suerte que, dicha norma resulta ser restrictiva y retrocede el camino avanzado en materia de protección de derechos colectivos, razón por la cual, la Sala, en aras de armonizar la aplicación de las normas en mención, entiende que el Juez popular sigue estando facultado para decretar cualquier medida cautelar y en particular, si así lo considera necesario, las contempladas en los artículos 25 y 230 de la Ley 472 de 1998 y del CPACA, respectivamente.

Advierte la Sala que la intención del legislador no fue derogar la Ley 472 de 1998 en relación con la posibilidad que tiene el juez de decretar cualquier medida cautelar, pues así se precisó en los antecedentes de la Ley 1437 de 2011, los cuales se transcriben a continuación:

1.- Ponencia para segundo debate al proyecto de Ley núm. 198 de 2009 Senado, de los Congresistas Héctor Heli Rojas Jiménez, Ponente Coordinador; Javier Cáceres Leal, Samuel Arrieta Buelvas, Gustavo Petro Urrego; Roberto Gerlén Echeverría, Marco Alirio Cortés:

“g. En relación con medidas cautelares

Las medidas cautelares contempladas en el proyecto, se constituyen en el más novedoso y eficaz instrumento para lograr la tutela judicial efectiva. Por ello se propone en el artículo 224 que incluso puedan ser decretadas de oficio para la protección de derechos fundamentales o colectivos.

Cabe precisar que el proyecto deja intactas las medidas cautelares concebidas por la Ley 472 de 1998, en las acciones encaminadas a la protección de derechos e intereses colectivos, que permiten al juez adoptar todas las que considere necesarias para su protección, con independencia de que sean pedidas en la demanda, u otras diferentes.

Así mismo se mantienen intangibles aquellas concebidas para las acciones de grupo por la misma normativa...”

“Propuestas de modificaciones para el 2° debate.

(...)

En el artículo doscientos treinta (230) sobre medidas cautelares, se amplía el universo de las mismas a todos los procesos que se adelantan en la jurisdicción contenciosos administrativa sin cambiar la esencia de lo aprobado en primer debate se reformula el contenido y el trámite del recurso de apelación en los artículos doscientos cuarenta y cuatro (244), doscientos cuarenta y cinco (245) y doscientos cuarenta y seis (246).”

Por lo demás, considera la Sala que las otras disposiciones de la Ley 1437 de 2011, no amenazan las garantías ya otorgadas por la Constitución y la Ley 472 de 1998 para la protección de los derechos colectivos, razón por la que se pueden aplicar en su totalidad” (Negrillas fuera de texto).

(ii) Alcance de los derechos derivados de los contratos de concesión minera y de las licencias ambientales

El artículo 332 de la Constitución Política dispone que “[...] el Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables [...]”, situación que implica que la exploración y explotación de los recursos no renovables no son actividades de libre desarrollo y ejecución por parte de los particulares, pues las mismas deben estar

precedidas de una autorización administrativa otorgada por el Estado que se materializa, verbi gracia, a través de la celebración de contratos de concesión minera con la Agencia Nacional de Minería y la obtención de una autorización para el desarrollo de la misma emitida por las Autoridades Ambientales competentes.

Al respecto, la Sala recuerda que el artículo 6º de la Ley 685 de 15 de agosto de 2001¹⁶, establece que la exploración y explotación de recursos naturales no renovables sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los respectivos títulos:

“[...] Artículo 6º. La propiedad estatal de los recursos naturales no renovables es inalienable e imprescriptible. El derecho a explorarlos y explotarlos sólo se adquiere mediante el otorgamiento de los títulos enumerados en el artículo 14 de este Código. Ninguna actividad de prospección, exploración o explotación o de posesión material de dichos recursos, sea cual fuere su antigüedad, duración o características, conferirá derecho o prelación alguna para adquirir el título minero o para oponerse a propuestas de terceros [...]” (Negrillas fuera del texto).

Sobre el tema, esta Corporación ha sostenido lo siguiente:

“[...] Vistas así las cosas, se puede concluir con la doctrina, que la posibilidad de participación de los particulares en la exploración, construcción y montaje, explotación, beneficio, transformación, transporte y promoción de los minerales se haya supeditada a la obtención previa de un título habilitante. En el ordenamiento jurídico colombiano, la institución clásica mediante la cual se confiere el aprovechamiento de los recursos mineros es la concesión. Lo anterior teniendo en cuenta además que el artículo 6 del Código de Minas señala que la propiedad de los recursos naturales renovables es inalienable e imprescriptible, por lo cual la única forma de tener sobre los mismos un derecho de exploración y explotación es la obtención de uno de los títulos enumerados en el artículo 14. A su vez, este precepto señala que a partir de la vigencia de la ley 685 de 2001, únicamente se podrá constituir, declarar y probar el derecho de exploración y explotación de minas de propiedad estatal mediante contrato de concesión minera.

Se trata de un contrato de concesión de “demanio público”, perfectamente diferenciable del contrato de concesión de servicios y del contrato de concesión de obra pública. Las principales notas distintivas de este negocio jurídico se enumeran a continuación:

1. Es un negocio jurídico celebrado entre el Estado y un particular para efectuar a cuenta y riesgo de éste, las fases de exploración técnica, explotación económica, beneficio de los minerales y el cierre o abandono de los trabajos u obras correspondientes. Por ende, se trata de un acuerdo de voluntades y no de una manifestación unilateral de la voluntad, como puede ocurrir con algunos bienes de uso público.

2. Este negocio jurídico se encuentra supeditado al principio de temporalidad, su duración en el derecho colombiano es por el término que solicite el proponente y hasta un

máximo de 30 años, los cuales se cuentan desde la fecha de inscripción del contrato en el Registro Minero Nacional.

3. La concesión minera no otorga al particular derecho de propiedad alguno, pero si derechos de contenido patrimonial oponibles frente a terceros y transmisibles de acuerdo con la ley. Ello se desprende del tenor literal del artículo 15 de la ley 685 de 2001, el cual preceptúa: “El contrato de concesión y los demás títulos emanados del Estado de que trata el artículo anterior, no transfieren al beneficiario un derecho de propiedad de los minerales “in situ” sino el de establecer, en forma exclusiva y temporal dentro del área otorgada, la existencia de minerales en cantidad y calidad aprovechables, a apropiárselos mediante su extracción o captación y a gravar los predios de terceros con las servidumbres necesarias para el ejercicio eficiente de dichas actividades”.

4. A diferencia de lo que ocurre con otros bienes de propiedad pública y con otros títulos habilitantes, la concesión minera no se soporta en el criterio de la “Precariedad de los derechos otorgados”, esto tiene una implicación directa en la posibilidad de variación unilateral de las condiciones del negocio jurídico, en otras palabras, el llamado por la doctrina ius variandi de la Administración, se encuentra limitado. En efecto, el código de minas establece que, salvo lo dispuesto para la declaratoria de caducidad, el contrato de concesión no puede ser modificado, terminado o interpretado de forma unilateral por parte de la entidad concedente. Si surge un conflicto entre las partes que requiera cualquiera de las soluciones antes descritas, debe recurrirse al juez.

5. El contrato de concesión minera da nacimiento a unas obligaciones de carácter legal que son propias de este tipo de contratos; el contenido del negocio jurídico (tanto los derechos como obligaciones de cada una de las partes) se encuentra previamente establecido en el código de minas, por ende, los estudios, trabajos y obras a que por virtud de la concesión queda comprometido el concesionario, son los expresamente señalados en este cuerpo normativo; de hecho, el legislador prohíbe su modificación o adición por parte de las autoridades. Este carácter se ve también reiterado por la categorización del contrato de concesión minera como un contrato de adhesión, puesto que su celebración no da lugar a prenegociar sus términos, condiciones y modalidades.

6. Como negocio jurídico típico de derecho administrativo, por expreso mandato de ley contiene cláusulas exorbitantes: la posibilidad de declarar la caducidad del contrato y la reversión una vez éste ha finalizado. De igual forma, se reconoce a la autoridad concedente la facultad de conminación mediante la imposición de multas en caso de presentarse alguna infracción de las obligaciones que recaen sobre el contratista [...]”¹⁷ (Negrillas fuera del texto).

En este sentido, la Sala encuentra que a través del contrato de concesión minera, el Estado no transfiere derecho propiedad alguno en cabeza del concesionario, pues el objeto del mismo se orienta a que los particulares puedan participar en la realización y ejecución de actividades de exploración y explotación de minerales.

Adicionalmente y en lo atinente al marco normativo ambiental que regula este tipo de actividades, la Sala recuerda que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993¹⁸, en concordancia con el inciso 1º del artículo 2.2.2.3.1.3 del Decreto 1076 de 2015¹⁹, la ejecución de obras, el establecimiento de industrias o el desarrollo de cualquier actividad que, de acuerdo con la ley y los reglamentos, pueda producir deterioro grave a los recursos naturales renovables o al medio ambiente o introducir modificaciones considerables o notorias al paisaje deben, previa a su ejecución, tramitar ante la autoridad ambiental competente una licencia ambiental.

Cabe resaltar 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 [...]”.²⁰

Entonces, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico permite que exista en cabeza de un particular un contrato de concesión minera y una licencia ambiental que lo habilite desarrollar actividades mineras en determinada área, también lo es que de acuerdo con la naturaleza de los derechos que se adquieren, la Constitución Política, en su artículo 79, impuso al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

No debe olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 ibídem, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, así como cooperar con otras naciones en la protección de los ecosistemas fronterizos.

Es por lo expuesto que, dando prevalencia al interés general sobre el particular, resulta procedente la prohibición relacionada con la ejecución de actividades que alteren o afecten el medio ambiente, lo anterior en el marco de la protección del principio de desarrollo sostenible de las futuras generaciones.

(iii) Importancia ambiental de los páramos

El páramo es un conjunto de ecosistemas ubicados en zona de alta montaña, que, atendiendo sus características, constituye un área de especial importancia ecológica por cuanto regula y conserva el recurso hídrico. Al ser un bioma²¹ en el que se encuentran biodiversidad de especies de fauna y flora, el constituyente le dio una especial protección²².

Es por ello que, atendiendo la importancia de dicha categoría de ecosistemas, se han consagrado diferentes mecanismos tendientes a su protección, cuyo objeto es la

conservación de la diversidad de las especies de fauna y flora y el mantenimiento e integridad de los mismos.

Sobre el particular, la Sala recuerda que mediante providencia de 28 de marzo de 2014²³, proferida por la Sección Primera, se analizó el marco normativo de los ecosistemas de páramo, en los siguientes términos:

“[...] De acuerdo con nuestra legislación, los páramos no se encuentran dentro de las áreas protegidas de los sistemas de Parques Nacional.

Sobre el particular, **estima la Sala que vale la pena recordar que la Constitución establece, entre otros, los siguientes deberes a cargo del Estado relacionados con el tema ambiental: Es obligación del Estado y de los particulares proteger las riquezas naturales de la nación (artículo 8º); proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para lograr estos fines (artículo 79); las autoridades también deben garantizar la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectar el ambiente sano (art. 79); prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones y exigir la reparación de los daños causados (artículo 80); planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución (artículo 80); y proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación del ambiente sano (artículo 95, numeral 8º), entre otros.**

Muchas de las previsiones constitucionales antes referidas se desarrollaron a través de la **Ley 99 de 1993, que dispuso particularmente en su artículo 1º los principios ambientales generales que deben guiar la gestión ambiental en el país, entre los cuales mencionó:**

"4. Las zonas de páramos, subpáramos, los nacimientos de agua y las zonas de recarga de acuíferos serán objeto de protección especial.

"5. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al 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".

Por su parte, el artículo 16 de la Ley 373 de 1997, modificado por el artículo 89 de la Ley 812 de 2003, prescribió que:

"...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..."

De otro lado, el Decreto 3600 de 2007 en su artículo 4º, estableció lo siguiente:

“Artículo 4º. Categorías de protección en suelo rural. Las categorías del suelo rural que se determinan en este artículo constituyen suelo de protección en los 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:

1.1. Las áreas del sistema nacional de áreas protegidas.

1.2. Las áreas de reserva forestal.

1.3. Las áreas de manejo especial.

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”.

Sobre la protección de las zonas de recarga de acuíferos se encuentra el artículo 10 de la Ley 373 de 1997, que prescribe que para definir la viabilidad del otorgamiento de las concesiones de aguas subterráneas, las autoridades ambientales deben realizar, con el apoyo técnico y científico del Ideam y de Ingeominas, los estudios hidrogeológicos correspondientes y adelantar las acciones de protección de estas zonas.

Resulta importante señalar que cuando el ordenamiento jurídico colombiano se refirió a las áreas protegidas hizo referencia a las diferentes categorías de protección.

El Código de Recursos Naturales incluye bajo la denominación genérica “áreas de manejo especial” aquellas que se delimitan para la administración, manejo y protección del ambiente y de los recursos naturales renovables y que para su creación se deben tener objetos determinados y fundarse en estudios ecológicos y económico-sociales.

Dicho código utiliza la expresión área de manejo para referirse a cinco (5) posibilidades:

1. Área del Sistema de Parques Nacionales Naturales.
2. Distrito de Manejo Integrado.
3. Área de Recreación.
4. Distrito de Conservación de Suelos.
5. Cuenca en Ordenación.

Cada una de ellas tiene elementos y características propias, con régimen jurídico particular y con nivel de protección diferente, siendo la primera, Sistema de Parques

Nacionales Naturales como la más importante en cuanto a conservación y protección se refiere.

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 Nacionales, 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 [...] (Negrillas fuera del texto).

Por su parte, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, luego de un análisis relacionado con las características del ecosistema de páramo, su función como regulador del ciclo hídrico y como sistema de captura de carbono, determinó que existe un déficit de protección jurídica de los ecosistemas de páramo, por cuanto:

“[...] Con base en las consideraciones precedentes resulta claro que hoy en día los páramos como ecosistema no son una categoría objeto de protección especial, ni tienen usos definidos, ni una autoridad encargada de manera específica para su administración, manejo y control. A pesar de que ha habido intentos por crear normas para proteger los páramos, lo cierto es que existe un déficit normativo y regulatorio para cumplir con el deber constitucional de proteger las áreas de especial importancia ecológica, en este caso, los ecosistemas de páramo.

167. Adicionalmente, el déficit de protección no sólo vulnera el derecho al ambiente sano, sino que también compromete el derecho fundamental al agua debido a que se desconoce la obligación del Estado de proteger las áreas de influencia de nacimientos, acuíferos y de estrellas fluviales.

Así mismo, 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.

[...]

En ese orden de ideas, la combinación del valor estratégico y la vulnerabilidad, fragilidad y poca resiliencia de los ecosistemas de páramo los hace objeto de especial protección constitucional. Sin embargo, como se observa del análisis de las normas que establecen el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, del recuento de proyectos de ley archivados, y de la ineptitud de los mecanismos de protección establecidos en el artículo 173 del actual Plan Nacional de Desarrollo, **los ecosistemas de páramo se encuentran en una situación de total desprotección jurídica. Esta situación implica un riesgo alto para la provisión de agua potable en condiciones de calidad, continuidad y acceso para toda la población, y a la captura de carbono para mitigar el calentamiento global [...]**". (Negrillas fuera del texto).

En este contexto, la Sala considera que en virtud el “déficit de protección jurídica” que padecen los ecosistemas de páramos, las autoridades ambientales deben adoptar las medidas de mitigación, corrección y prevención, respectivas, considerando los principios constitucionales como la prelación del interés general sobre el particular, el derecho a un ambiente sano, el derecho al desarrollo sostenible y el principio de precaución.

(iv) Realización de actividades mineras en zonas de páramos

En cuanto a la realización de actividades mineras en zonas de páramos, la Sala recuerda que para efectos de regular las actividades relacionadas con el trámite, planeación y desarrollo de los proyectos de esa naturaleza, la Ley 685, en su artículo 34, estableció que no podrán ejecutarse trabajos y obras de exploración y explotación mineras en zonas declaradas y delimitadas, por las autoridades ambientales competentes, como de protección y desarrollo de los recursos renovables o del ambiente. Sin embargo, en dicha disposición no fueron incluidos de manera expresa los ecosistemas de páramo como zona de exclusión de la actividad minera.

Posteriormente, mediante el artículo 3º de la Ley 1382 de 9 de febrero de 2010²⁴, se pretendió modificar el texto del artículo 34 de la Ley 685 de 2001; sin embargo, la Corte Constitucional, mediante la sentencia C-366 de 2011, decidió declarar inexecutable la mencionada norma del 2010, toda vez que encontró 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 [...]”.

Por lo tanto, la norma vigente y aplicable en relación con las zonas excluibles de minería es el texto original del artículo 34 de la Ley 685 de 2001, toda vez que, atendiendo los parámetros jurisprudenciales de la Corte Constitucional²⁵ y lo señalado por la Sala de Consulta y Servicio Civil²⁶, es procedente la “reviviscencia” de la normas derogadas o modificadas por otra que es declarada inexecutable por la Corte Constitucional, tal y como ocurre en el caso del mencionado artículo.

Dicho esto, cabe resaltar que la Corte Constitucional, al efectuar el análisis de constitucionalidad respecto del artículo 34 de la Ley 685 de 2001²⁷, precisó:

“[...] El inciso segundo señala que las zonas de exclusión se encuentran integradas por las siguientes áreas: a) el sistema de parques nacionales naturales, b) los parques naturales de carácter regional y, c) las zonas de reserva forestal. Con lo anterior se pretende la protección de la biodiversidad, de acuerdo con la gran importancia de Colombia a nivel mundial como lo reconoció la Corte cuando analizó el tema. **La Corte precisa 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.**

Naturalmente las zonas excluidas deben ser claramente delimitadas geográficamente y esta función se le asigna a la autoridad ambiental en integración y armonía con lo preceptuado por el artículo 5 de la ley 99 de 1993. Además incluye la colaboración de la autoridad minera en las áreas de interés minero, con lo cual **se hace efectivo el principio de protección prioritaria de la biodiversidad del país junto con un aprovechamiento en forma sostenible**, de acuerdo con los principios universales y de desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, ratificada por Colombia [...]”²⁸. (Negritas fuera del texto).

Ratificando lo anterior, a través de la Sentencia C-443 de 2009, la Corte Constitucional aclaró que:

“[...] las zonas de exclusión de la actividad minera no se limitaban a las áreas que integran los parques nacionales naturales, los parques naturales de carácter regional y a las zonas de reserva forestal sino que pueden existir otras declaradas con anterioridad o que se declaren en el futuro por la autoridad ambiental. Esta precisión es de especial importancia en el presente caso pues hace parte de la ratio decidendi de la declaratoria de exequibilidad del inciso segundo y si bien no fue introducida como un condicionamiento en la parte resolutive tiene un carácter vinculante, pues fija el alcance actual de esta

disposición. Por lo tanto las autoridades ambientales pueden declarar excluidos de la minería ecosistemas tales como los páramos así no estén comprendidos en parques nacionales o regionales o en zonas de reserva forestal [...]”²⁹ (Negrillas fuera del texto).

En ese orden de ideas, atendiendo las competencias otorgadas a las Autoridades Ambientales mediante la Ley 99, éstas, en aras de preservar y proteger los ecosistemas de páramo, pueden declarar zonas de exclusión de minería, pese a que los mismos no se encuentren o hagan parte del sistema de parques nacionales o regionales o se encuentren en zonas de reserva forestal.

Ahora bien, en relación con el preciso aspecto de la restricción de la actividad minera en zonas de páramo, se debe tener en cuenta que el artículo 3º la Ley 1382 **-declarado inexecutable-**, preveía que dentro de las zonas de exclusión se tendrán en cuenta las que han sido constituidas y las que se constituyan como ecosistemas de páramo y que “[...] **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 [...]**”.

Posteriormente, la Ley 1450 de 16 de junio de 2011³⁰, en el artículo 202, estableció:

“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).

Finalmente, la Ley 1753 de 9 de junio de 2015³¹, en el artículo 173, dispone:

“[...] Artículo 173. PROTECCIÓN Y DELIMITACIÓN DE PÁRAMOS. **En las áreas delimitadas como páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni 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 1a 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)

En ese orden de ideas, el párrafo 1º de la norma en cita, contemplaba una excepción, en la medida que permitía realizar actividades para la exploración y explotación de recursos naturales no renovables, a los particulares que contaran con contrato de concesión minera y licencia ambiental que hubiesen sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010.

Sobre este respecto, la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, al resolver una demanda de inconstitucionalidad en relación con algunas unas disposiciones de la Ley 1753, declaró la inexecutable del párrafo primero del artículo 173, 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 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 [...]³² (Negrillas 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 proyectos de exploración y explotación minera pudieran seguir operando en zonas de páramos hasta la terminación de los permisos y licencias.

Es por ello que, en virtud de lo establecido por dicha Corporación, **los ecosistemas de páramo** en la actualidad se encuentran excluidos del ejercicio de la actividad minera de exploración y explotación, aun en los eventos en que se hayan obtenido los permisos administrativos respectivos, toda vez que, dando prevalencia al interés general sobre el particular, la Corte Constitucional privilegió la protección del medio ambiente a corto y largo plazo, frente a los derechos económicos derivados de la actividad minera.

V.3. El caso concreto

El presente asunto se contrae a determinar si es procedente la medida cautelar ordenada por el Tribunal Administrativo de Boyacá, mediante la cual ordenó la suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera FGD- 141.

La Sala advierte que en los escritos de apelación en contra de la medida cautelar decretada por el a quo, la Agencia Nacional de Minería señaló que el contrato de concesión minera FDG-141, sobre el cual versa la medida cautelar, es inexistente y, por lo tanto, resultaba imposible dar cumplimiento a la providencia ya que "(...) no existe título alguno con la mencionada placa que permita proceder a inscribir en el Registro Minero Nacional su suspensión (...)".

De igual forma, se observa que la sociedad Carbones Andinos Ltda., manifestó que el título de concesión minera FDG-141, no ha sido otorgado a ninguna empresa, ya que el radicado anterior correspondió a un contrato de concesión para exploración y explotación de minerales en la ciudad de Cali, lo que evidencia que el actor popular solicitó una medida cautelar sobre un título inexistente.

En relación con dichas manifestaciones, la Sala recuerda que tal argumento de inconformidad ya fue decidido por el a quo en providencia de fecha 21 de agosto de 2014, en la cual se sostuvo:

"(...) sea lo primero señalar, pues así lo hacen ver los recurrentes, que en la providencia del veintitrés (23) de julio de dos mil catorce (2014), se dispuso "la suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón en el área objeto del contrato de concesión minera FDG-141, hoy a nombre de la sociedad Carbones Andinos SAS" (fol.58), sin embargo, revisado el contrato de concesión celebrado entre el Instituto Colombiano de Geología y Minería (Ingeominas) y los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez (fol.235-240), la Resolución 0744 del 6 de marzo de 2014 por la cual Corpoboyacá otorgó Licencia Ambiental para el proyecto de explotación de carbón, se advierte que la denominación del contrato de concesión minera es FGD-141 y no FDG-141, como lo había identificado el Despacho en algunos apartes de la referida providencia y también lo había individualizado así el demandante en su libelo introductorio.

La atención y corrección en nada varía los fundamentos con los que fue proferida la providencia que decretó la medida cautelar, en cuanto no existe duda alguna respecto a

existencia del contrato de concesión minera FDG-141 y a que el área concesionada a los señores Omar Camilo Cárdenas López y Pedro Tomas Cely Sánchez, hoy a nombre de sociedad Carbones Andinos SAS, para la exploración y explotación de carbón en el Municipio de Socha, recae sobre el complejo de paramos de Pisba y en zona adyacente al Parque Nacional Natural de Pisba.

De conformidad con el artículo 286 del CGP procede la corrección de las providencias en casos de error por alteración de las palabras, siempre que estén contenidas en la parte resolutive o influyan en ella.

Por lo anterior, se procederá a la corrección del auto proferido el veintitrés (23) de julio de 2014, en el sentido de que la medida de suspensión inmediata de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón recae sobre el área objeto del contrato de concesión minera FGD-141, a la fecha a nombre de Carbones Andinos SAS”.

Así las cosas, el Tribunal Administrativo de Boyacá corrigió la parte motiva y resolutive del auto de 23 de julio de 2014, objeto de apelación, en el sentido de que la medida de suspensión de cualquier actividad de exploración y explotación de carbón recae sobre el área objeto del contrato de concesión minera FGD-141 y no sobre el FDG-141.

Por lo anterior, esta Sala considera que si bien existió un error de forma en dicha providencia este ya fue corregido y, por ende, el mismo en nada vicia o controvierte los fundamentos sobre los cuáles fue decretada la medida cautelar, razón por la cual debe estarse a lo resuelto por el Tribunal de primer grado.

De otro lado y en cuanto a la suspensión de la actividad realizada por la sociedad Carbones Andino SAS. en virtud del título minero FDG-141, la Sala recuerda que el a quo consideró que la sociedad demandada se encontraba explorando y explotando carbón en el complejo de paramos de Pisba, área adyacente al Parque Nacional Natural de Pisba, lo anterior sin que existiera un estudio de impacto ambiental sobre las fuentes hídricas que se encontraban en la zona.

Al respecto y de la revisión del plenario, la Sala encuentra que del material probatorio allegado al proceso se puede evidenciar, en principio, la amenaza al derecho colectivo relacionado con el goce de un ambiente sano y la existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su restauración o sustitución y, la conservación de especies vegetales.

En efecto, se advierte que en la Vereda “El Mortiño”, ubicada en jurisdicción del Municipio de Socha (Boyacá), se otorgó licencia ambiental para el desarrollo de un proyecto de explotación de carbón dentro del área del contrato de concesión FGD – 141, ubicación en la cual se encuentra una importante zona de recarga hídrica y cuyo sistema ha sido priorizado como de amortiguación del Parque Natural de Pisba al comprender páramos y sub-paramos, de acuerdo con la cartografía del Instituto Alexander Von Humboldt.

Sobre el particular, la Sala resalta el concepto técnico HM-0124/2009 de 25 de noviembre de 2009, emitido por la propia Corporación Autónoma Regional de Boyacá, denominado “Evaluación de Estudio de Impacto Ambiental para la explotación de un yacimiento de carbón, Vereda El Mortiño – Municipio de Socha” (fls. 83 a 96. Cdo. Contestación demanda Corpoboyacá), en el cual se sostuvo que “[...] la vegetación de la zona corresponde a vegetación de clima frío a sub-páramo, en donde se desarrollan algunos bosques con especies propias de estas alturas como el aliso, sauz, arbustos como el Hayuelo, el Siral, el Mortiño, el Arrayan, y el Tunjo, se encuentran algunos pajonales y rastrojos bajos [...]”; respecto al componente hidrológico la autoridad ambiental señaló que “[...] 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 [...]”, además que “[...] la red hídrica del Municipio está conformada por las Microcuencas El Tirque y Ruchical, las cuales vierten sus aguas sobre la cuenca del Río Chicamocha [...]”.

Cabe resaltar que la misma entidad, con posterioridad, esto es, en el concepto técnico 0080 de 6 de mayo de 2010, denominado “Verificación de afectaciones ambientales de los recurso hídricos en la vereda El Mortillo, en jurisdicción del municipio de Socha” (fl. 115. Contestación demanda Corpoboyacá), concluyó que “[...] de acuerdo a la verificación de las coordenadas del polígono minero, se comprobó que el área contemplada dentro del mencionado polígono se encuentra dentro de la cartografía establecida por el Instituto Von Humboldt, zona de ecosistema de Páramo tal como lo define el artículo tercero de la Ley 3182 de 2010 [...]”.

Aunado a lo anterior y en el concepto técnico MV-0010-2012 de 13 de octubre de 2011 (fls. 255 a 256. Contestación demanda Corpoboyacá), relacionado con la modificación de la licencia ambiental otorgada al proyecto en estudio, dicha Corporación Autónoma consideró que la zona de la actividad “[...] planteada se encuentra restringida la minería [...]”.

En igual sentido, debe ponerse de presente que la Agencia Nacional de Minería en concepto técnico PARN-000369 de 15 de agosto de 2013 (fl. 386. Cdo. ppal), manifestó que “[...] se debe tener en cuenta que dentro del área otorgada se encuentran nacimientos de agua, la quebrada “El Tigre [...]”, además que “[...] es una zona de recarga hídrica y con presencia de frailejones [...]”, y que se encuentra una “[...] gran carga hídrica, [...] y dentro la zona de amortiguación del Parque Nacional Natural de Pisba [...]”.

Finalmente, se tiene que la propia sociedad Carbones Andinos SAS (fl. 91. Cdo. 1), adujo que “[...] respecto a la categorización de la zona por parte del Instituto Von Humboldt, es cierto que esta se encuentra definida como ZP-PISBA 1 [...]”.

En este contexto y como se precisó líneas atrás, las actividades mineras de exploración y explotación de carbón en virtud del título FGD-141, están siendo ejecutadas en una zona de páramo y sub-páramo, entendidos estos como ecosistemas especialmente vulnerables y difícilmente recuperables.

Ahora bien, en cuanto a la afectación de las zonas en comento, la Sala considera, como bien lo señaló el a quo, que no existen dentro del proceso los elementos probatorios a partir de los cuales se pueda observar el impacto ambiental de la actividad desarrollada.

Sobre el particular, la Sala considera que si bien es cierto que existe incertidumbre respecto de la ocurrencia de eventuales daños ambientales en zona plurimencionada, también lo es que en el sub lite resulta necesario la adopción de medidas previas que impidan que al momento de la resolución definitiva del proceso se presenten daños irreversibles o irreparables para los ecosistemas y recursos naturales de la zona.

En efecto, se advierte que debe darse aplicación al principio de precaución, conforme al cual, 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 para impedir la degradación del ambiente.

La Corte Constitucional en sentencia C-399 de 2002, consideró procedente la aplicación del referido principio en asuntos relacionados con actividades mineras, en cuanto a 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 puede desprender la posible afectación ambiental como ocurre en el caso de autos, dado que la actividad se desarrolla en una zona de especial relevancia para la provisión de agua potable a la población y para la captura de carbono y su incidencia en la reducción del calentamiento global.

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 (...)”.

En virtud de lo anterior, la Sala encuentra que revocar la medida cautelar decretada por el a quo, limitaría la protección efectiva del medio ambiente y, en particular, de las zonas de páramo.

Cabe resaltar que, si bien es cierto que el ordenamiento jurídico permite que exista en cabeza de un particular un contrato de concesión minera y una licencia ambiental que lo habilite desarrollar actividades mineras en determinada área, también lo es que de acuerdo con la naturaleza de los derechos que se adquieren, la Constitución Política, en

su artículo 79, impuso al Estado la obligación de proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica.

Asimismo, no debe olvidarse que de acuerdo con lo establecido en el artículo 80 ibídem, el Estado tiene el deber de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Es por lo expuesto que, dando prevalencia al interés general sobre el particular, resulta procedente la prohibición relacionada con la ejecución de actividades que alteren o afecten el medio ambiente, lo anterior en el marco de la protección del principio de desarrollo sostenible de las futuras generaciones, tal y como se precisó en en acápite anteriores.

Sobre el particular, esta Sala de Decisión³³ en un caso en el cual se analizó la procedencia de la suspensión provisional de los efectos de unos actos administrativos por medio de los cuales la Corporación Autónoma Regional de Boyacá estableció un plan de manejo ambiental para la explotación de carbón en el complejo de páramo de Pisba, sostuvo que “[...] en acatamiento del principio de precaución y de conformidad con las conclusiones que se pudieron establecer en esta etapa procesal, la licencia se otorgó sobre un complejo de páramos, zona que ostenta una especial protección constitucional [...]”, y que “[...] resultaría más gravoso para el interés general negar la referida medida que decretarla, ya que los daños que se llegasen a ocasionar, tanto a la zona de páramo como a sus áreas adyacentes, como el Parque Nacional Natural Pisba, serían irreversibles, además del deterioro que se podría causar a la principal red hidrográfica del Municipio de Tasco, es decir, que el evento de que se llegaran a producir tales perjuicios y se profiriera una sentencia favorable al demandante, los efectos de la misma serían nugatorios [...]”.

Finalmente, para la Sala no son de recibo los argumentos de los recurrentes relacionados con los derechos adquiridos en virtud de la existencia de un contrato de concesión debidamente suscrito y una licencia ambiental que se encuentra en firme, pues por mandato constitucional la protección al medio ambiente deberá prevalecer respecto a los derechos adquiridos mediante contratos de concesión minera y actos administrativos que otorgan las autoridades ambientales para el desarrollo de proyectos de exploración y explotación minera (licencia ambiental).

Al respecto, resulta pertinente reiterar lo sostenido por la Corte Constitucional, en sentencia C-035 de 8 de febrero de 2015, mediante la cual estudió la demanda de constitucionalidad contra el parágrafo 1º, del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, por la cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018, en donde se concluyó:

“[...] en esa medida, es necesario concluir que el contrato de concesión no le otorga al concesionario particular la titularidad sobre los bienes del subsuelo, que siguen siendo de propiedad estatal. La obligación del Estado para con el concesionario se circunscribe a la entrega de una participación en la explotación del bien. Por lo tanto, la sola existencia de un contrato de concesión no impide al Estado limitar,

condicionar o prohibir la actividad objeto de la concesión, cuando con ello se pretenda proteger un bien jurídico de mayor importancia constitucional. Esto ocurre, por ejemplo, cuando el Estado adquiere información nueva de que un medicamento, un alimento, o la explotación de un determinado material de construcción tienen consecuencias nocivas para la salud. En tales casos, el Estado puede perfectamente prohibir la producción, transformación, distribución y comercialización del respectivo producto. Con mayor razón, puede entonces prohibir la extracción de un recurso de su propiedad, siempre que exista una duda razonable sobre la afectación de bienes jurídicos objeto de protección constitucional. **Aceptar una posición contraria, limitando la actividad del Legislador y del gobierno a la inexistencia de contratos de concesión equivaldría sujetar la actividad legislativa a intereses particulares, estancar la capacidad del ordenamiento de responder a los cambios sociales, e invertir la regla constitucional de prevalencia del interés general.**

Siendo ello así, **en virtud de la prevalencia del interés general sobre el particular es perfectamente posible desde el punto de vista constitucional que el Legislador prohíba una actividad que estaba desarrollando en conjunto con un particular, cuando con ello se pretenda evitar un riesgo para un bien jurídicamente protegido.** Por lo tanto, el hecho de que en la primera hipótesis el Estado haya suscrito un contrato de concesión con el particular no le impide al Legislador prohibir la actividad respectiva, incluso durante la vigencia del contrato mismo. En esa medida, **no es atendible el argumento del Procurador General, según el cual la disposición acusada persigue un fin constitucionalmente válido que es el de armonizar bienes jurídicos, y en particular, la libertad económica con la protección del medio ambiente, toda vez que el texto constitucional mismo contiene una regla de prevalencia del interés general.**

[...]

Por lo tanto, **aun cuando los actos administrativos mediante los cuales se expidieron las licencias y permisos ambientales, y los contratos de concesión seguían siendo válidos a la luz de nuestro ordenamiento, habían perdido su fundamento jurídico, en la medida en que el Legislador limitó la libertad económica de los particulares para desarrollar actividades de minería e hidrocarburos en páramos.**

[...]

Por tanto, si bien la actividad de explotación de recursos naturales se encuentra protegida por la Constitución, en tanto que es una actividad de explotación de recursos estatales debe consultar al interés general, y por ello, el margen de libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. Es decir, al tratarse de la explotación de recursos que son de propiedad del Estado, es éste quien tiene la facultad, no la obligación, de determinar las condiciones para que se desarrollen dichas actividades. De tal modo, el hecho de que el Estado haya otorgado una licencia ambiental para llevar a cabo una actividad extractiva no es óbice para que el mismo Estado prohíba la realización de tal actividad, con posterioridad a su expedición, como lo hizo el Legislador en el Código de Minas y en el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

[...]

Por lo anterior, **es necesario concluir que en virtud de lo dispuesto en los artículos 1º, 58, 80 y 95 de la Constitución Política, la protección del ambiente prevalece frente a los derechos económicos adquiridos por particulares mediante licencias ambientales y contratos de concesión** en las circunstancias en que esté probado que la actividad produce un daño, o cuando exista mérito para aplicar el principio de precaución para evitar un daño a los recursos naturales no renovables y a la salud humana.

[...]

Por lo anterior, **se destaca que ante la vulnerabilidad, fragilidad y dificultad de recuperación de los ecosistemas de páramo, el Estado tiene a su cargo la obligación de brindar una protección más amplia y especial, dirigida específicamente a preservar este tipo de ecosistema.** Lo anterior no sólo porque es un tipo de bioma que no es común en el mundo, sino también en razón de los importantes servicios ambientales que presta, sumado al hecho que en la actualidad es un ecosistema sometido a intervenciones negativas o disturbios que afectan su pervivencia [...]” (Negrillas fuera de texto).

En suma, pese a que en el presente caso existe una incertidumbre respecto a los riesgos que genera el desarrollo de la actividad minera para el recurso hídrico y el equilibrio ecológico, es evidente que atendiendo las características propias de los ecosistemas estratégicos donde se encuentra el título minero FGD- 141, de configurarse los riesgos de afectación al ecosistema de páramo, los daños podrían conducir a la pérdida de regularidad del recurso hídrico y un detrimento de los recursos naturales.

Por última, comparte la Sala lo expuesto por el representante del Ministerio Público cuando consideró que “[...] la oponibilidad del título minero esgrimida por los recurrentes no es procedente en cuanto por aplicación del principio de precaución ambiental prima, por encima del derecho individual que aquél conlleva, los citados derechos generales a un ambiente saludable y a un desarrollo sostenible [...]”.

En consecuencia, en virtud de lo antes expuesto, la Sala confirmará la medida cautelar decretada por el juez de instancia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera,

R E S U E L V E:

PRIMERO: CONFIRMAR el auto de 23 de julio de 2014, proferido por el Tribunal Administrativo de Boyacá, por las razones expuestas en la parte motiva de este proveído.

SEGUNDO: Ejecutoriada esta providencia, **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente

MARÍA ELIZABETH GARCÍA GONZÁLEZ

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

¹ “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”.

² En los departamentos de Boyacá y Casanare se ubica el complejo de páramos de Pisba entre los 3.100 y 4.100 msnm, con una extensión de 81.481 hectáreas, el cual fue declarado como parque nacional en el año 1997.

³ Conforme al artículo 330 del Código de Recursos Naturales, son aquellas zonas que en la periferia de los parques nacionales atenúan las perturbaciones que puedan causar la acción humana.

⁴ “Por medio del cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”.

⁵ “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

⁶ “Artículo 26.- Oposición a las Medidas Cautelares. El auto que decreta las medidas previas será notificado simultáneamente con la administración de la demanda y podrá ser objeto de los cursos de reposición y de apelación; los recursos se concederán en el efecto devolutivo”.

⁷ “Artículo 44.- Aspectos no Regulados. En los procesos por acciones populares se aplicarán las disposiciones del Código de Procedimiento Civil y del Código Contencioso Administrativo dependiendo de la jurisdicción que le corresponda, en los aspectos no regulados en la presente Ley, mientras no se oponga a la naturaleza y a la finalidad de tales acciones”.

⁸ “Artículo 125. De La Expedición De Providencias. Será competencia del juez o Magistrado Ponente dictar los autos interlocutorios y de trámite; sin embargo, en el caso de los jueces colegiados, las decisiones a que se refieren los numerales 1, 2, 3 y 4 del artículo 243 de este Código serán de la sala, excepto en los procesos de única instancia. Corresponderá a los jueces, las salas, secciones y subsecciones de decisión dictar las sentencias. Los autos que resuelvan los recursos de súplica serán dictados por las salas, secciones y subsecciones de decisión con exclusión del Magistrado que hubiere proferido el auto objeto de la súplica”.

⁹ “ARTÍCULO 243. Apelación. Son apelables las sentencias de primera instancia de los Tribunales y de los Jueces. También serán apelables los siguientes autos proferidos en la misma instancia por los jueces administrativos: (...) 2. El que decreta una medida cautelar y el que resuelva los incidentes de responsabilidad y desacato en ese mismo trámite”.

¹⁰ “Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo”.

¹¹ “Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

¹² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Tercera. Subsección B. providencia de 16 de marzo de 2016. Rad.: 2013 – 00129 (48517). Consejero Ponente: Dr. Danilo Rojas Betancourth.

¹³ ROJAS GÓMEZ, Miguel Enrique, “La Teoría del Proceso”, Universidad Externado de Colombia, 1ª ed., 2002, p. 219.

¹⁴ El artículo 229 del CPACA establece: “En todos los procesos declarativos que se adelanten ante esta jurisdicción, antes de ser notificado, el auto admisorio de la demanda o en cualquier estado del proceso, a petición de parte debidamente sustentada, podrá el Juez o Magistrado Ponente decretar, en providencia motivada, las medidas cautelares que considere necesarias para proteger y garantizar, provisionalmente, el objeto del proceso y la efectividad de la sentencia, de acuerdo con lo regulado en el presente capítulo. Parágrafo. Las medidas cautelares en los procesos que tengan por finalidad la defensa y protección de los derechos e intereses colectivos y en los procesos de tutela del conocimiento de la Jurisdicción de lo Contencioso Administrativo se regirán por lo dispuesto en este capítulo y podrán ser decretadas de oficio”.

¹⁵ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, auto del 26 de abril de 2013, Radicación 05001-23-33-000-2012-00614-01(AP), Consejera Ponente: María Elizabeth García González.

¹⁶ “Por el cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones”.

¹⁷ Consejo de Estado, Sala de Lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. Bogotá, D.C., 3 de febrero de 2010. Consejero Ponente: Enrique Gil Botero. Ref: Expediente Núm. 11001-03-26-000-2006-00052- 01(33187).

¹⁸ Por la cual se crea el Ministerio de Ambiente, 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.

- ¹⁹ Por medio del cual se expide el decreto reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible.
- ²⁰ 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.
- ²¹ “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 hídrica puede alterarse como ya se pudo corroborar con la escasez de agua durante el fenómenos del niño de 1992 y 1998 y por las inundaciones y deslizamientos en las estaciones lluviosas”. Sentencia C. 339 de 2002.
- ²² Es el conjunto de ecosistemas característicos y predominantes de una zona biogeográfica, el cual será nombrado a partir de las especies vegetales y animales que predominen en él mismo.
- ²³ Radicación 25000-23-27-000-2001-90479-01(AP), Consejero Ponente: Marco Antonio Velilla Moreno.
- ²⁴ “Por la cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas”.
- ²⁵ C-402 de 2010.
- ²⁶ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, concepto del 28 de enero de 2015, Radicación 11001-03-06-000-2015-00002-00 (2243), Consejero Ponente: Álvaro Namén Vargas.
- ²⁷ C-339 de 2002.
- ²⁸ Corte Constitucional, Sentencia 339 de 2002. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- ²⁹ Corte Constitucional. Sentencia C-443 de 2009. Magistrado Ponente: Jaime Araujo Rentería.
- ³⁰ “Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”
- ³¹ “Por la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018”,
- ³² Corte Constitucional. Sentencia C- 035 de 2016. Magistrada Ponente: Gloria Stella Ortiz Delgado.
- ³³ Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Providencia de 8 de agosto de 2013. Rad.: 2013-00149. Consejero Ponente: Dr. María Elizabeth García González.