



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA - SUBSECCIÓN A

Consejero ponente: JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Bogotá D.C., veintiséis (26) de septiembre de dos mil veinticinco (2025)

Radicación: 25000-23-36-000-2019-00081-03 (71.454)
Actor: Carbones de Río Negro Peña Liza Limitada.
Demandado: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Medio de control: Reparación directa

Temas: *ELEMENTOS PARA LA PROCEDENCIA DE LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO / DAÑO – Detrimento sufrido por una persona como consecuencia de la lesión a un derecho jurídicamente tutelado / ANTIJURIDICIDAD - No toda lesión a un derecho es indemnizable, sobre todo si la misma es resultado de una actividad lícita. La afectación se torna antijurídica cuando no exista un título legal conforme al ordenamiento jurídico que justifique o legitime el menoscabo / CONFIANZA LEGÍTIMA / La declaratoria de responsabilidad del Estado por la vulneración de este principio constitucional de cara a las nociones del interés público, colectivo y social, así como a los fines del estado, es exigente y trasciende más allá de la noción personal del individuo acerca de lo esperado / PROPIEDAD PRIVADA, LIBERTAD ECONÓMICA Y DE EMPRESA - se trata de derechos subjetivos a los que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas que están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los que se destacan el de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, proteger el medio ambiente y velar por su conservación, y la promoción de la justicia y el interés general / CONTRATO DE CONCESIÓN MINERA – Es el principal instrumento que utiliza el Estado para encauzar la iniciativa privada en la actividad minera y regula los derechos, deberes, facultades y obligaciones emanados del desarrollo de dicha actividad - No existen derechos adquiridos en el contrato de concesión minera, en tanto que los conferidos no son absolutos, ya que pueden verse afectados durante su ejecución, por la prohibición de la actividad respectiva, dada su sujeción al interés general / PREVALENCIA DEL INTERÉS GENERAL - Una interpretación acorde con la regla constitucional de prevalencia del interés general permite afirmar que el legislador y las autoridades administrativas tienen la potestad de prohibir una actividad que venían desarrollando con un particular, cuando ello se haga para evitar un riesgo sobre un bien jurídico de mayor importancia.*

Procede la Sala a resolver el recurso de apelación interpuesto por la parte demandante contra la sentencia mediante la cual se negaron las pretensiones de la demanda.

Se solicita la reparación de los perjuicios causados por la prohibición de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en el marco del contrato de concesión minera FKJ-081 de 2005, lo que tuvo por causa la delimitación del Páramo de Guerrero.

I. SENTENCIA IMPUGNADA

1. Corresponde a la proferida el 25 de abril de 2024 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, mediante la cual



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00081-03 (71.454)
Actor: Carbones de Río Negro Peña Liza Ltda.
Demandado: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Medio de control: Reparación directa

se negaron las pretensiones de la demanda de reparación directa instaurada el 8 de febrero de 2019¹, por la sociedad Carbones de Río Negro Peña Liza Limitada – *en adelante Carbo Río Ltda.*–, contra el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería –*en adelante ANM*–, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –*en adelante CAR*– y el Servicio Geológico Colombiano, con el fin de que se les declare patrimonialmente responsables, a título de daño especial, por los efectos de la Resolución 1769 de 2016, expedida por la primera de las entidades mencionadas y las demás decisiones que la desarrollaron, por medio de las cuales se delimitó el Páramo de Guerrero y se prohibieron las actividades de exploración y explotación minera, lo que conllevó a que se redujera en una tercera parte el área explotable del yacimiento de carbón mineral dentro del contrato de concesión No. FJK-081 suscrito el 9 de noviembre de 2005, en el que fungía como concesionaria la sociedad actora. A título de indemnización solicitó la suma de \$11.700'000.000, por concepto de lo que dejaría de explotarse – *disminución de las reservas*– en 16 años que quedaban de vigencia del citado contrato².

2. Los fundamentos de hecho y de derecho sobre los que el Tribunal se pronunció fueron los siguientes.

Hechos

3. El 9 de noviembre de 2005, el Instituto Colombiano de Geología y Minería y los señores José Alfonso Rincón Zamora, Guillermo Uriel Pérez Gómez, Jorge Manzanera Neuman y José Joaquín Hernández Ojeda suscribieron el contrato de concesión No. FJK-081 para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón mineral en el municipio de Pacho, Cundinamarca. A través de Resolución del 1° de julio de 2009, la CAR otorgó licencia ambiental para explotar en el marco de ese contrato un área de 155 hectáreas y 9.928,5 m², con vigencia hasta el 21 de febrero de 2036.

4. Por medio de la Resolución SFOM 381 del 18 de diciembre de 2009, Ingeominas declaró perfeccionada la cesión de los derechos y obligaciones que le correspondían a los concesionarios en favor de Carbo Río Ltda. Posteriormente, el Congreso de la República expidió la Ley 1753 de 2015, por medio de la cual adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014 – 2018 “*Todos por un nuevo país*” y, en el párrafo primero del artículo 173 de la mencionada ley se estableció que, al interior del área delimitada como páramo, los contratos y licencias otorgadas con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para actividades de minería podían seguir ejecutándose hasta su terminación sin posibilidad de prórroga.

¹ Folio 1 y 21, C. Ppal.

² Al respecto, se señaló en la demanda: “*la reducción del área explotable implicó una evidente pérdida económica para la sociedad demandante consistente en la drástica disminución de las reservas explotables, las cuales pasaron de 9 millones de toneladas a 3'000.000 (sic) toneladas aproximadamente, de acuerdo con los estimados existentes sobre el particular, con una pérdida inmediata del derecho a explotar seis millones de toneladas.*”

“*Teniendo en cuenta que el derecho a la explotación de cada tonelada in situ se negocia en el mercado internacional al US\$ 0,65, los 6 millones de toneladas que quedan inexploradas alcanzan un valor de pérdida de aproximadamente... \$11.700'000.000 que dejarán de explotarse en los 16 años faltantes de explotación de la mina que nos ocupa.*” (folios 12 y 13, c. Ppal.).



5. Sin embargo, ese parágrafo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en sentencia C-035 de 2016 y, en virtud de ello, el Minambiente expidió la Resolución 1769 del 28 de octubre del mismo año, por medio de la cual delimitó el Páramo de Guerrero y prohibió las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables dentro de su perímetro.

6. La ANM mediante auto GSC-ZC 001737 notificado el 30 de enero de 2017, le informó a la actora que el contrato de concesión minera No. FJK-081 de 2005 se encontraba superpuesto parcialmente en un 66% con el Páramo de Guerrero y, por tanto, le ordenó abstenerse de adelantar labores de explotación en esa área. El 10 de febrero de 2017, la CAR respondió una petición formulada por Carbo Río Ltda., en la que especificó que el área del polígono de la concesión que se encontraba dentro del mismo era de 103,038 hectáreas y, por tanto, allí debía suspenderse toda actividad minera, contara o no con licencia ambiental.

Fundamentos de derecho

7. La parte actora manifestó que tales decisiones, aunque legales, conllevaron a la reducción y limitación de las reservas explotables de la concesión, lo que produjo un detrimento patrimonial derivado del desequilibrio del principio de igualdad frente a las cargas públicas, la vulneración de sus derechos adquiridos y la defraudación de la confianza legítima y, por ende, no pretendía la declaratoria de nulidad de ninguno de estos actos administrativos, sino la reparación del daño causado con sus efectos, pues no estaba en el deber jurídico de soportarlo³.

La defensa

8. El **Servicio Geológico Colombiano** formuló la excepción de falta de legitimación en la causa por pasiva⁴, la cual se declaró probada por el Tribunal, decisión que se confirmó en su momento por esta Subsección⁵.

9. La **CAR** se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual propuso las excepciones de: **(i)** falta de legitimación en la causa por pasiva, en tanto que la prohibición de ejercer actividades mineras en los páramos delimitados por el Minambiente provino de una orden contenida en un fallo proferido por la Corte Constitucional y su actuación se limitó a dar respuesta a una petición elevada por la sociedad actora; y, **(ii)** inexistencia de daño antijurídico, pues el dictamen pericial aportado no probaba la pérdida económica alegada por la demandante⁶.

10. La **ANM** igualmente se opuso a las pretensiones de la demanda, para lo cual señaló que no se configuraban los elementos para declarar la responsabilidad patrimonial de esa entidad, por cuanto la decisión de delimitar el páramo de Guerrero no provino de ella y de conformidad con el artículo 36 de la Ley 685 de 2001, en los contratos de concesión se entenderían excluidas o restringidas de

³ Folios 1 a 17, c. Ppal.

⁴ Folios 55 a 60, c. Ppal.

⁵ Mediante auto del 3 de diciembre de 2020, el Tribunal declaró probada la excepción de la falta de legitimación en la causa por pasiva del Servicio Geológico Colombiano (SAMAI: Tribunal índice 24), decisión confirmada el 27 de agosto de 2021, por esta Subsección (folios 169 a 175, c. Ppal.).

⁶ Folios 79 a 96, c. Ppal.



“pleno derecho” las zonas o trayectos en los que estuviera prohibida la actividad minera, más aún cuando fuera en aras de proteger los recursos naturales y velar por la conservación de un ambiente sano⁷.

11. El **Minambiente**, en su defensa, formuló las excepciones que denominó: **(i)** “*habérsele dado a la demanda el trámite de un proceso diferente*” y caducidad, dado que los perjuicios reclamados provienen de la expedición de la Resolución 1769 de 2016 y, por tanto, el medio de control procedente era el de nulidad y restablecimiento del derecho; **(ii)** pleito pendiente, ya que cursaban unos procesos de nulidad contra la mentada resolución⁸; **(iii)** falta de legitimación en la causa por pasiva, puesto que no era parte del contrato de concesión minera y su única relación con el proceso se derivaba de la expedición de la Resolución 1769 de 2006, la cual gozaba de presunción de legalidad; **(iv)** cobro de lo no debido, toda vez que el Ministerio no estaba llamado a asumir condenas originadas en controversias sobre contratos en los que no obraba como parte; **(v)** “*ausencia de daño y responsabilidad causados a la demandante por parte del Ministerio*”, para lo cual hizo referencia a los fundamentos constitucionales y legales para la delimitación y protección de los páramos y sostuvo que conforme a los artículos 332 y 334 de la Constitución Política, el Estado era el propietario de los recursos naturales no renovables y tenía a cargo la obligación de intervenir a fin de preservar un ambiente sano y proteger las riquezas naturales de la Nación⁹.

Alegatos de conclusión

12. Concluido el debate probatorio¹⁰, en el término para alegar de conclusión, la demandante reiteró los argumentos expuestos en el escrito inicial¹¹. La ANM sostuvo que la resolución a través de la cual se delimitó el Páramo de Guerrero y se prohibió la actividad minera fue proferida diez años después del otorgamiento del título FJK-081, y para el momento en que se otorgó no existía restricción o prohibición que impidiera allí la explotación de recursos naturales no renovables¹². El Minambiente¹³ y la CAR¹⁴ indicaron que la jurisprudencia de las altas cortes había sido pacífica en señalar que no existen derechos adquiridos derivados de los contratos de concesión, en tanto que su vigencia no impedía al Estado limitar, condicionar o prohibir la actividad objeto de la concesión, cuando con ello se pretendiera proteger un bien jurídico de mayor importancia constitucional y, por tanto, no existía un daño susceptible de indemnizarse.

⁷ Folios 113 a 122, c. Ppal.

⁸ Citó los expedientes: 2017-00220-00 y 2017-00116-00.

⁹ Folios 131 a 151, c. Ppal.

¹⁰ En la audiencia inicial llevada a cabo el 9 de agosto de 2022, el Tribunal decretó las siguientes pruebas: **Documentales:** 1. Resolución 1769 de 2016. 2. Contrato FJK-081 de 2005 y otrosí. 3. Petición del 20 de febrero de 2017, elevada por Carbo Río Ltda. 4. Comunicación 20172105205 del 10 de febrero de 2017. 5. Plano de mina FJK-081. 6. Comunicación 2017220005711 de la ANM. 7. Cuadro informativo de la ANM. 8. Comunicación 20173320057901 de la ANM. 9. Certificado de existencia y representación legal de la sociedad actora. 10. Expediente de licencia ambiental No. 1123-384 (2025 folios). 11. Antecedentes administrativos. **Testimonial:** Campo Elías Ballesteros. **Dictamen:** aportado con la demanda para probar la afectación económica por la disminución de reservas de explotación (SAMAI: Tribunal, índice 70).

¹¹ SAMAI: Tribunal, índice 92.

¹² SAMAI: Tribunal, índice 93.

¹³ SAMAI: Tribunal, índice 86.

¹⁴ SAMAI: Tribunal, índice 87.



La decisión del tribunal

13. El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A, negó las pretensiones de la demanda. Consideró que la prohibición de las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables al interior del área de superposición con el Páramo de Guerrero antes de su finalización, no implicó la causación de un daño antijurídico, ni se vulneraron derechos adquiridos y tampoco se desconoció el principio de confianza legítima, dado que tal determinación obedeció a la aplicación de preceptos constitucionales y legales para materializar la protección del medio ambiente como bien jurídico constitucional prevalente en relación con los derechos económicos de la sociedad demandante.

14. Señaló que la determinación de áreas protegidas y de exclusión de actividades mineras estaba prevista en la legislación (art. 34 y 36 de la Ley 685 de 2001), de ahí que era una situación susceptible de ocurrir en el desarrollo del contrato de concesión, en este caso, para evitar la producción de un daño al medio ambiente, bien que prevalecía sobre la libertad y desarrollo económico de los particulares. Agregó que el contrato de concesión FKJ-081 de 2005 se siguió ejecutando en el área que no se superpone con el páramo, lo que permitía concluir que la sociedad actora continuó desarrollando el objeto de la concesión en el porcentaje restante y, por ende, no se acreditó que el daño alegado en la demanda revistiera las características de cierto y antijurídico¹⁵.

II. RECURSO DE APELACIÓN

15. Contra la anterior decisión, la demandante interpuso recurso de apelación. Como sustento de su inconformidad, sostuvo que el Tribunal se limitó a citar jurisprudencia sobre la facultad del Estado para intervenir en las actividades económicas de los particulares, cuando con ello se pretenda la defensa del bien común y la prevalencia del interés general, y fundamentó su decisión de negar las pretensiones, en la legalidad de los actos administrativos cuyos efectos generaron la reducción del área concedida a la sociedad actora para la explotación de carbón, a pesar de que en la demanda se aceptó y no hubo disenso frente a la legalidad de aquellos, pues *“simplemente pidió ser indemnizado por los perjuicios que estas decisiones le causaron”*.

16. Afirmó que se trató de una decisión sin motivación e infundada en la que se obvió analizar la causación del daño antijurídico alegado bajo supuestos similares a los aplicados cuando se estudia la responsabilidad del Estado por trabajos públicos u ocupaciones que, aunque lícitas, dan lugar a reparar los daños que causen.

17. Con fundamento en lo anterior, dijo que el *a quo* no tuvo en cuenta las pretensiones formuladas, ni la sustentación legal de la demanda, ni la naturaleza

¹⁵ SAMAI: Tribunal, índice 99.



indemnizatoria del medio de control ejercido, ya que resolvió el asunto como si se tratara de una acción de nulidad y restablecimiento del derecho¹⁶.

18. Como no se decretaron pruebas en segunda instancia, no hubo lugar a correr traslado para alegar de conclusión en los términos previstos en el numeral 5 del artículo 247 de la Ley 1437 de 2011¹⁷. El Ministerio Público guardó silencio¹⁸.

III. CONSIDERACIONES DE LA SALA

19. Sin que se observe causal de nulidad que impida dictar sentencia, y analizados los presupuestos procesales correspondientes, procede la Sala a resolver el recurso de apelación.

El objeto del recurso

20. Se circunscribe a verificar **(i)** si la motivación del *a quo* fue incongruente con los supuestos del medio de control de reparación directa y, **(ii)** si se encuentran acreditados los elementos necesarios para declarar patrimonialmente responsable al extremo pasivo de la *litis*.

Análisis propuesto por el Tribunal y medio de control procedente en el *sub examine*

21. En la demanda la parte actora fue enfática en indicar que lo pretendido no era cuestionar la legalidad de las decisiones con las cuales se prohibieron las actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables al interior del Páramo de Guerrero, sino la reparación de los perjuicios ocasionados con tales decisiones que, calificándolas como ajustadas al ordenamiento legal, implicaron la reducción del área concesionada a la sociedad Carbo Río Ltda. para la explotación de carbón y, por consiguiente, una afectación patrimonial y el desconocimiento de los derechos adquiridos; de ahí que se le debiera indemnizar con fundamento en el título de imputación de daño especial.

22. Si bien en el recurso de alzada la apelante alega que el *a quo* no tuvo en cuenta la naturaleza indemnizatoria del medio de control ejercido ni las pretensiones formuladas, dado que resolvió el asunto como si se tratara de uno de nulidad y restablecimiento del derecho y negó las pretensiones aludiendo a la legalidad de los actos administrativos cuyos efectos causaron el daño que reclama, lo cierto es que el análisis realizado en la sentencia objeto de impugnación no correspondió con uno

¹⁶ SAMAI: Tribunal, índice 102.

¹⁷ Modificada por el artículo 67 de la Ley 2080 de 2021. Dado que el recurso de apelación se interpuso el 2 de mayo de 2024, al presente asunto le resultan aplicables las disposiciones del CPACA con las reformas introducidas por la Ley 2080 de 2021; ello, en atención a lo previsto en el artículo 86 de la misma norma. Artículo 247. “Trámite del recurso de apelación contra sentencias. El recurso de apelación contra las sentencias proferidas en primera instancia se tramitará de acuerdo con el siguiente procedimiento:

“(…)”

“5. Si fuere necesario decretar pruebas, una vez practicadas, el superior autorizará la presentación de alegatos por escrito, para lo cual concederá un término de diez (10) días. En caso contrario, no habrá lugar a dar traslado para alegar. El secretario pasará el expediente al despacho para dictar sentencia dentro de los diez (10) días siguientes de concluido el término para alegar o de ejecutoria del auto que admite el recurso” (negrilla fuera del texto).

¹⁸ SAMAI: índice 15.



de nulidad y restablecimiento del derecho, toda vez que no se aplicó el término de caducidad de cuatro (4) meses para su ejercicio y tampoco se realizó un examen de legalidad de tales actos, sino que bajo los supuestos del medio de control de reparación directa *-procedente en el presente asunto-* la Sala se refirió a la facultad que tenía el Estado para limitar, condicionar o prohibir la exploración y explotación de recursos naturales no renovables en áreas protegidas, con el fin de descartar la antijuridicidad del daño invocado.

23. Conforme lo evidencia el contenido del fallo apelado, se negaron las pretensiones por estimar el *a quo* que no estaba acreditado un daño susceptible de indemnización ni haberse demostrado la defraudación de la confianza legítima o el desconocimiento a los derechos adquiridos, puesto que la normativa y jurisprudencia en punto a este tema era contundente al señalar que la libertad económica encontraba límites en el bien común y en la función social de la propiedad y de la empresa, los cuales se materializaban a través del deber del Estado de regular la economía y, en el caso particular, los deberes de conservar las áreas de especial importancia ecológica; de modo que no es cierto que el *a quo* desconociera las pretensiones formuladas en la demanda, ni el fundamento fáctico y jurídico en que estaban soportadas, así como tampoco que obviara analizar la existencia del daño, sino que encontró que el causado no era pasible de calificarse como antijurídico, porque la sociedad afectada con tales decisiones estaba en la obligación de soportarlo.

24. En ese contexto, el debate en esta instancia se limita a establecer si el daño alegado en la demanda, consistente en la reducción del área explotable dentro del título minero FJK-081 como consecuencia de la delimitación del Páramo de Guerrero, puede calificarse como un daño anormal o superior capaz de comprometer la responsabilidad del Estado, el cual habría sido causado con ocasión de una actividad legítima, esto es, la adopción de decisiones restrictivas con el fin de prevenir y controlar los factores de deterioro medio ambiental.

Prueba del daño en el caso concreto

25. La cláusula general de responsabilidad consagrada en el artículo 90 de la Constitución Política es el fundamento con el cual se resuelve todo debate acerca de la obligación de reparar a cargo del Estado, cuyos elementos esenciales son el daño, su antijuridicidad y su imputación.

26. El daño como primer elemento de la responsabilidad debe estar debidamente estructurado. La noción de daño antijurídico impone considerar que no toda lesión a un derecho es indemnizable, sobre todo si la misma es resultado de una actividad lícita, pues solamente originan el deber de reparación patrimonial aquellos daños que exceden los límites jurídicos que garantizan los derechos e imponen obligaciones exigibles a todas las personas que viven en determinada sociedad. En ese sentido, la afectación se torna antijurídica cuando no exista un título legal conforme al ordenamiento jurídico que justifique o legitime el menoscabo a un derecho o interés tutelado y, en esa medida, se puede afirmar que la víctima no se encontraba en el deber de soportarlo; de ahí que la antijuridicidad no dependa de la licitud o ilicitud de la conducta desplegada por la Administración.



27. Bajo ese contexto, el demandante no solo debe acreditar el daño efectivamente materializado, sino también que no está justificado por la ley o el derecho, pues hay perjuicios que material o jurídicamente son el resultado del devenir propio de las relaciones sociales, comunitarias, empresariales o de trabajo, en las que los derechos, intereses y prerrogativas deben someterse a límites y pueden resultar afectados. Por tanto, en aquellos casos en los cuales se está en presencia de una falta de prueba respecto del daño antijurídico, dicha circunstancia torna inocuo adelantar un análisis respecto del elemento de la imputación.

28. Asimismo, en oportunidades anteriores se ha discurrido sobre la responsabilidad patrimonial del Estado por la defraudación de la confianza legítima, señalando que los derechos adquiridos son el presupuesto de existencia del daño, ya que su configuración depende de la lesión a un interés protegido *ex ante* por la ley o amparado por el principio de la confianza legítima, de manera que se está ante un deber de reparar cuando hay prueba de ello y resulte imputable a la Administración.

29. Sin perjuicio de lo anterior, la declaratoria de responsabilidad del Estado por la vulneración del principio constitucional de la confianza legítima de cara a las nociones del interés público, colectivo y social, así como a los fines estatales, resulta especialmente exigente y trasciende más allá de la noción personal del individuo acerca de lo esperado, pues en sociedades actuales construidas sobre criterios antropocéntricos es posible que el individualismo niegue la coexistencia con lo público, lo social y lo colectivo, desconociendo que bajo la égida del artículo 1º constitucional, cuando existe tensión entre el interés general y el particular siempre prevalecerá el primero.

30. De conformidad con los medios de convicción allegados al proceso se acreditó que el 9 de noviembre de 2005, el Instituto Colombiano de Geología y Minería –Ingeominas– y los señores José Alfonso Rincón Zamora, Guillermo Uriel Pérez Gómez, Jorge Manzanera Neuman y José Joaquín Hernández Ojeda suscribieron el contrato de concesión FJK-081, para la exploración y explotación de un yacimiento de carbón mineral ubicado en la vereda El Bosque del municipio de Pacho, Cundinamarca, cuya área de explotación comprendía una extensión superficial de 155 hectáreas y 9.928,5 M² y se pactó un plazo de treinta (30) años contados a partir de su inscripción en el Registro Minero Nacional¹⁹, lo cual ocurrió el 22 de febrero de 2006²⁰.

31. A través de Resolución 1394 del 1º de julio de 2009, entre otras cosas, la CAR otorgó licencia ambiental a los concesionarios del contrato FJK-081 del 9 de noviembre de 2005 por el término de “la vida útil del proyecto”, es decir, hasta el 21 de febrero de 2036, para la explotación de un yacimiento de carbón ubicado en la

¹⁹ Contrato visible a folios 2 a 8, c. 3.

²⁰ Folio 9, c. 3. En la cláusula primera del Otrosí No.1 del 22 de diciembre de 2007, se pactó: “Duración y etapas del contrato. El presente contrato tendrá una duración de veintiocho (28) años, siete (7) meses y once (11) días correspondidos entre el 10 de julio de 2007 (fecha en que se aprobó el PTO -Programa de Trabajos y Obras-) y el 21 de febrero de 2036, únicamente para etapa de explotación.

Parágrafo: la anterior modificación de las etapas contractuales no implica la modificación de la duración total del contrato, la cual es de treinta (30) años”.



jurisdicción del municipio de Pacho, cuyos volúmenes de explotación promedio eran de 67.932 toneladas/año.

32. Los particulares previamente mencionados (concesionarios) mediante escritura pública No. 0001196 del 16 de agosto de 2007, constituyeron la sociedad Carbones de Río Negro Peña Liza Ltda. y, mediante escrito con radicado 2008-14-1178 del 28 de febrero de 2008, solicitaron la cesión de los derechos y obligaciones derivadas del contrato de concesión minera No. FJK-081 a favor de la referida sociedad. A través de la Resolución SFOM 381 del 18 de diciembre de 2009²¹, de conformidad con lo establecido en el artículo 22 de la Ley 685 de 2001, Ingeominas declaró perfeccionada la cesión del 100% de los derechos que les correspondían a los concesionarios en favor de Carbo Río Ltda. y, por tanto, a partir de la ejecutoria de ese acto²², la referida sociedad quedó como concesionaria del título minero No. FJK-081.

33. En el 2015, el Congreso de la República expidió la Ley 1753, por medio de la cual se adoptó el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *“Todos por un nuevo país”*, y en el capítulo VI denominado *“CRECIMIENTO VERDE”*, artículo 173, consagró que en las áreas delimitadas como páramos no se podían adelantar actividades agropecuarias ni de exploración o explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos. Además, otorgó al Minambiente la competencia para delimitar las áreas de páramos al interior del área de referencia *“definida en la cartografía generada por el Instituto Alexander Von Humboldt a escala 1:100.000 o 1:25.000, cuando esta última esté disponible”*.

34. Sin perjuicio de lo anterior, en el parágrafo 1 de ese artículo se establecieron previsiones dirigidas a precisar los efectos temporales de la prohibición, las consecuencias del incumplimiento de los términos y condiciones bajo los cuales se otorgaron las autorizaciones mineras o ambientales y la articulación institucional para la sustitución y reconversión de las actividades agropecuarias que se venían realizando desde antes del 16 de junio de 2011 al interior del área de páramo delimitada, con el fin de garantizar de manera gradual la aplicación de la prohibición²³.

²¹ Cd obrante a folio 130, archivo: CONCTO2018-001420_FJK-081_PRINCIPAL_2_6655181, páginas 47 a 51.

²² Quedó en firme el 25 de enero de 2010, de acuerdo con la constancia de ejecutoria proferida el 1 de febrero de 2010 (Cd obrante a folio 130, archivo: CONCTO2018-001420_FJK-081_PRINCIPAL_2_6655181, página 61).

²³ **“PARÁGRAFO 1º.** Al interior del área delimitada como páramo, las actividades para contrato y licencia ambiental con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente, que hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010 para las actividades de minería, o con anterioridad al 16 de junio de 2011 para la actividad de hidrocarburos, respectivamente, podrán seguir ejecutándose hasta su terminación, sin posibilidad de prórroga. A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, las Autoridades Ambientales deberán revisar las Licencias Ambientales otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas y las mismas estarán sujetas a un control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, en el marco de sus competencias y aplicando las directrices que para el efecto defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

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

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

El Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural y sus entidades adscritas o vinculadas y las entidades territoriales, en coordinación con las Corporaciones Autónomas Regionales, y bajo las directrices del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, concurrirán para diseñar, capacitar y poner en marcha programas de sustitución y



35. El anterior párrafo fue objeto de demanda parcial de inconstitucionalidad. A través de sentencia C-035 de 2016, la Corte Constitucional declaró inexecutable los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015. Como sustento de esa decisión, en síntesis, señaló que permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección constitucional, cuando existía una situación de “déficit de protección” jurídica y la disposición que permitía dichas actividades no ofrecía una garantía real de protección, implicaba un sacrificio a los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestaban los páramos, lo que resultaba desproporcionado frente a los eventuales beneficios provenientes de la extracción de recursos naturales no renovables y, por ende, tratándose de un ecosistema tan vulnerable, frágil y poco adaptable como el de los páramos, su afectación tendía a ser de más largo plazo.

36. La Corte explicó que su decisión podía resultar ineficaz, toda vez que en el inciso segundo del artículo 173 (que no fue demandado), el Congreso atribuyó al Minambiente la función de adelantar el procedimiento para la delimitación de los páramos, y en la realización de dicha función la entidad no quedó sujeta a los criterios científicos establecidos en las áreas de referencia identificadas por el Instituto Alexander Von Humboldt. Por ende, en virtud de la potestad con que contaba ese Ministerio de apartarse de los criterios fijados por ese instituto sería posible que no delimitara los páramos, o excluyera de la delimitación aquellas áreas en las que se estuvieran desarrollando o se vayan a desarrollar actividades mineras o de hidrocarburos²⁴, por tal motivo, la Corte Constitucional prescribió que cuando el Minambiente se apartara del área de referencia establecida por el Instituto Humboldt en la delimitación de los páramos, debía fundamentar explícitamente su decisión en un criterio científico que proporcionara un mayor grado de protección del ecosistema de páramo.

37. En cumplimiento de lo previsto en el artículo 173 ya citado, en armonía con lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016 y en ejercicio de la facultad conferida en el numeral 16 del artículo 2 del Decreto Ley 3570 de 2011²⁵, el Minambiente expidió la Resolución 1769 del 28 de octubre de 2016, por medio de la cual resolvió, entre otras cosas, delimitar el Páramo de Guerrero y prohibir en su área la exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables, para lo cual estableció funciones en cabeza de la Autoridad Nacional

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”.

²⁴ “Con ello se dejaría sin efectos la decisión de esta Corporación, pues podrían adelantarse dichas actividades en áreas que científicamente han sido catalogadas como páramos, pero que el Ministerio ha excluido de las áreas delimitadas como tales o ha dejado de delimitar, sin que exista una justificación de carácter científico-ambiental”.

²⁵ “**ARTÍCULO 2º. Funciones.** Además de las funciones determinadas en la Constitución Política y en el artículo 59 de la Ley 489 de 1998 y en las demás leyes, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible cumplirá las siguientes funciones:

“(…)

“16. Expedir los actos administrativos para la delimitación de los páramos”.



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00081-03 (71.454)
Actor: Carbones de Río Negro Peña Liza Ltda.
Demandado: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Medio de control: Reparación directa

de Licencias Ambientales o la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el páramo²⁶.

38. En Auto GSC-ZC 001737 del 29 de diciembre de 2016, la ANM ordenó a la sociedad demandante suspender las labores de explotación adelantadas en el área superpuesta del contrato de concesión FJK-081 de 2005 con el Páramo de Guerrero²⁷.

39. El 20 de enero de 2017, el gerente de Registro y Catastro Minero de la ANM mediante oficio 20172200005711 informó a la actora sobre la delimitación del Páramo de Guerrero de acuerdo con los polígonos correspondientes a las áreas de referencia declaradas que de manera reciente habían sido enviadas por el Minambiente y que fueron incorporadas al Catastro Minero Colombiano – CMC, las cuales daban cuenta de la superposición parcial con el título minero del cual era beneficiaria y, por tanto, se prohibió desarrollar actividades mineras en el área superpuesta²⁸.

²⁶ Se transcribe en forma literal: “**ARTÍCULO 1: DELIMITACIÓN:** delimitar el Páramo Guerrero que se encuentra en jurisdicciones de los municipios de Buenavista (Boyacá), Carmen de Carupa, Cogua, un Cucunubá, Fúquene, Pacho, san cayetano Simijaca, Subachoque, Supatá, Susa, Sutatausa, Tabio, Tausa, Ubaté, Zipaquirá (Cundinamarca), de conformidad con lo dispuesto en el presente acto administrativo, el cual está constituido por una extensión de 43.228 hectáreas aproximadamente.

El ecosistema que mediante esta resolución se delimita como páramo corresponde en su integridad al área de referencia 1.25.000, aportada por el instituto Alexander Von Humboldt y está representada cartográficamente en el concepto técnico para la delimitación del páramo Guerrero, el cual hace parte integral de la presente resolución.

PARÁGRAFO: Las coordenadas que corresponden a la delimitación del páramo Guerrero se encuentran en el anexo uno de la presente resolución que hacen parte integral de la misma. El mapa contenido en el anexo 2 refleja la materialización cartográfica de la mencionada invitación y se encontrará disponible en formato fotográfico shape. file (shp) en la página web del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

“**ARTÍCULO 2: PROHIBICIÓN DE ACTIVIDADES DE EXPLORACIÓN Y/O EXPLOTACIÓN DE RECURSOS NATURALES NO RENOVABLES.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 173 de la ley 1753 de 2015 y en observancia de lo dispuesto por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, al interior del área el páramo delimitado en el precitado artículo está prohibido la exploración y/o explotación de recursos naturales no renovables así como la construcción de refinerías de hidrocarburos, para lo cual la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales o la Corporación Autónoma Regional con jurisdicción en el páramo y en ámbito de sus competencias deben:

1. Realizar las acciones, a que haya lugar, con el fin de impedir la continuación de tales actividades.
2. Ordenar o imponer, según sea el caso, la ejecución de actividades de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas que se localicen al interior del ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo.

3. Garantizar que las acciones de desmantelamiento, cierre, abandono y restauración final de las áreas intervenidas no pongan en peligro el flujo de los servicios ecosistémicos que presta el ecosistema de páramo delimitado en el presente acto administrativo.

“**ARTÍCULO 3: ZONIFICACIÓN Y RÉGIMEN DE USOS.** Conforme a lo previsto por el parágrafo 3 del artículo 173 de la ley 1753 de 2015, dentro de los tres (3) años siguientes a la entrada en vigencia de la presente resolución, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, debe unificar y determinar el régimen de usos del área del páramo delimitada, de acuerdo con los lineamientos que para el efecto define este Ministerio.

“(...)

“**ARTÍCULO 10: SEGUIMIENTO Y MONITOREO.** La Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca – CAR, debe realizar seguimiento al cumplimiento de las disposiciones legales y las demás establecidas en la presente resolución. Esta labor deberá monitorear el estado y la funcionalidad del ecosistema y el impacto en la gestión de conservación de dicha área.

“(...)

“**ARTÍCULO 12. DETERMINANTE AMBIENTAL.** Las decisiones establecidas en la presente resolución deben ser incorporadas en el articulado, la cartografía y demás documentos que formen parte de planes de ordenamiento territorial de los municipios localizados al interior del páramo...”.

²⁷ Folios 31 y 32, c. 2. En los siguientes términos literales: “**ORDENAR a la sociedad titular que suspenda las labores de explotación adelantadas en el área del título minero, como quiera que el Contrato de Concesión No FJK-081, se encuentra con 66.05% de superposición al Páramo de Guerrero y de acuerdo a (sic) lo señalado por la corte constitucional en sentencia C-035 de 2016, ningún titular podrá adelantar actividades mineras dentro de las áreas debilitadas como zonas de páramos. CONMINAR la beneficiaria del Contrato de Concesión No FJK-081 para que se abstenga de adelantar actividades de explotación...**”.

²⁸ Folios 27 y 28, c. 2. Se transcribe de manera literal: “(...) De acuerdo con la función del grupo de Catastro y Registro Minero de Administrar la información del catastro minero nacional y su correspondiente actualización,



40. A la par de lo anterior, mediante informe técnico DESCA 0119 del 31 de enero de 2017²⁹, “*Seguimiento a Títulos y Solicitudes Mineras en Zonas de Importancia Ambiental. Contrato de Concesión FJK-081*”, elaborado por la Dirección de Evaluación, Seguimiento y Control Ambiental de la CAR, en el capítulo denominado “*RECOMENDACIONES Y OBLIGACIONES*”, se indicó que al realizar la visita se evidenciaron actividades mineras en el área del título No. FJK-081, las cuales contaban con el correspondiente instrumento de control ambiental exigido en la Resolución 1394 del 1º de julio de 2009; sin embargo, según la verificación de la superposición con las zonas protegidas, “*se traslapa en un 66% de su área con el Páramo de Guerrero*”, por lo que se le recomendó:

a) Informar a la ANM que el área del título minero FJK-081, se encuentra dentro del área de importancia ambiental “páramo de Guerrero” en un 66%, con el fin de que se realindere el polígono del título, “*sin ser necesaria la suspensión de actividades de explotación*”, de tal manera que la zona de importancia ambiental quede por fuera del referido título y, por ende, se informe a los titulares mineros y a la CAR de dicha realineación del área del contrato de concesión minera objeto del informe.

b) Se recomienda modificar la Resolución 1394 del 1º de julio de 2009, en el sentido de disminuir el área de licenciamiento en un 66% (103.96 hectáreas) de su totalidad, debido a que ésta se encuentra ubicada dentro del área de importancia ambiental Páramo de Guerrero.

41. A raíz de lo anterior, la sociedad actora elevó una petición ante la CAR, la cual fue resuelta mediante oficio 20172105205 del 10 de febrero de 2017, por medio del cual le informó que al realizar la verificación cartográfica del título minero FJK-081 se encontró que el área concedida se encontraba parcialmente dentro del polígono de delimitación del Páramo de Guerrero, así: 103,038 hectáreas dentro del páramo y 52,955 por fuera, e hizo referencia a lo dispuesto en la sentencia C-035 de 2016 para instar a la sociedad concesionaria a suspender toda actividad minera que estuviera desarrollando en el área superpuesta³⁰.

42. A través de oficio 20173320057901 del 13 de marzo de 2017³¹, el gerente de Seguimiento y Control de la ANM respondió una petición elevada por Carbo Río Ltda. en el que puso de presente la diferencia entre los polígonos de la delimitación

la Agencia Nacional de Minería en virtud del decreto 4134 de 2011, ha identificado que el contrato de concesión minera en virtud del decreto 2655, identificado con el número FJK-081 del cual es esta titular, se encuentra superpuesto parcialmente en un 66,00% con la de limitación a escala 1: 25.000 efectuada por el Ministerio De Ambiente y Desarrollo Sostenible del páramo ZP – Guerrero.

“Así las cosas, el hecho que de conformidad con el artículo 173 de la ley 1753 de 2015, por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 ‘Todos por un nuevo país’, ‘En las áreas delimitadas como páramo no se podrán adelantar actividades agropecuarias ni exploración y explotación de recursos naturales no renovables, ni construcción de refinerías de hidrocarburos’. Lo anterior implica que, en estas áreas no se pueden desarrollar actividades mineras.

“De igual manera, resulta importante poner en conocimiento lo manifestado por la Honorable Corte Constitucional, al momento de analizar el citado artículo...

“De otra parte, resulta relevante para su proyecto minero recordar lo establecido por el artículo 36 de la ley 685 de 2001, el cual determina: ‘En los contratos de concesión se entenderán excluidas o restringidas de pleno derecho, las zonas, terrenos y trayectos en los cuales, de conformidad con los artículos anteriores, está prohibida la actividad minera o se entenderá condicionada a la obtención de permisos o autorizaciones especiales. Esta exclusión o restricción no requerirá ser declarada por autoridad alguna, ni de mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia del proponente o concesionario a las mencionadas zonas y terrenos. Si de hecho dichas zonas y terrenos...’”.

²⁹ Cd obrante a folio 130, archivo: CONCTO2018-001420_FJK-081_PRINCIPAL_6_5419748.PDF, páginas 54 a 57.

³⁰ Folio 29 y 30, c. 2.

³¹ Folios 33 y 34, c. 2.



efectuada por la CAR mediante oficio 20172105205 del 10 de febrero de 2017 y la reportada por el Catastro Minero Colombiano -CMC-, por lo que para conocer las coordenadas exactas del área que se encontraba superpuesta con el páramo mencionado, la interesada debía realizar una solicitud ante el Grupo de Evaluación de Modificaciones a Títulos Mineros y cancelar el valor correspondiente al reporte gráfico.

43. Adicionalmente, le informó que podía continuar con las actividades de explotación minera, *“siempre y cuando dicha área no corresponda a aquellas excluidas de la minería”* y que le correspondía determinar, conforme al artículo 82 del Código de Minas³², si el área resultante era adecuada para el desarrollo del proyecto minero, dado que *“existe la obligación para éste de devolver aquellas áreas que no sean económicamente explotables o si en definitiva no son susceptibles de un proyecto minero podrá optar por la renuncia de la concesión”*. Agregó que de conformidad con los artículos 34 y 36 de la legislación minera³³, *“las zonas de páramo declaradas corresponden aquellas excluidas de la minería”*.

44. De la misma manera, mediante oficio 20173320193611 del 18 de julio de 2017 la ANM respondió una petición presentada por la sociedad concesionaria, en el que informó que, de conformidad con el artículo 36 del Código de Minas, se encontraban excluidas de pleno derecho las actividades mineras en los títulos con superposición a páramos, sin que dicha exclusión o restricción requiriera ser declarada por ninguna autoridad, *“ni mención expresa en los actos y contratos, ni de renuncia por parte del proponente o del concesionario”*, toda vez que la consecuencia jurídica prevista en el citado artículo suponía un efecto cierto de pleno derecho, de manera que no se requería pronunciamiento alguno de los extremos contractuales ni del Estado como administrador del recurso minero, pues *“por ministerio de la Ley se entenderá que la actividad minera se encuentra prohibida en tal zona”*. Además, reiteró que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 82 *ibidem*, le correspondía determinar al beneficiario minero si el área restante era adecuada para el desarrollo de su proyecto³⁴.

45. Los expedientes minero (ANM)³⁵ y ambiental (CAR)³⁶ revelan que para la época en que se presentó la presente demanda, Carbo Río Ltda. continuaba con la explotación del yacimiento de carbón mineral en el área no superpuesta con el Páramo de Guerrero.

³² “Delimitación y devolución de áreas. Al finalizar el período de exploración se deberá presentar la delimitación definitiva de la zona del área contratada que va a quedar vinculada a los trabajos y obras de explotación, más las obras estrictamente necesarias para el beneficio, transporte interno, servicios de apoyo y obras de carácter ambiental para lo cual se deberán tener en cuenta los valores, ubicación y cálculo de las reservas existentes al igual que la producción esperada indicados en el Plan de Trabajos y Obras de explotación elaborado de acuerdo con el artículo 84 de este Código. Con oportunidad de esta delimitación, el concesionario estará obligado a devolver, en lotes contiguos o discontinuos, las partes del área que no serán ocupadas por los trabajos y obras mencionados. El área retenida deberá estar constituida por una extensión continua. En todo caso, no se permitirá retener áreas en el contrato de concesión que no sean económicamente explotables. El interesado, por razones de seguridad, podrá establecer una franja de terreno circundante de los lugares en los que se desarrollen los trabajos y de las zonas ocupadas por las instalaciones y obras”.

³³ En concordancia con las Leyes 1450 de 2011 y 1753 de 2015.

³⁴ Cd obrante a folio 130, archivo: CONCTO2018-001420_FJK-081_PRINCIPAL_6_5419748.PDF, págs. 8 y 9.

³⁵ Cd obrante a folio 130.

³⁶ Cuadernos 3 a 13.



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00081-03 (71.454)
Actor: Carbones de Río Negro Peña Liza Ltda.
Demandado: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Medio de control: Reparación directa

46. La evidencia probatoria recaudada da cuenta de que una vez publicada la Resolución 1769 del 28 de octubre de 2016, expedida por el Minambiente, el área entregada en concesión mediante contrato FJK-081 de 2005 a la sociedad Carbo Río Ltda. –*cesionaria de los derechos y obligaciones derivados de ese contrato a partir del 25 de enero de 2010*– se redujo en un 66% y, por ende, disminuyeron los volúmenes o reservas de explotación de carbón mineral para los 19 años restantes de vigencia del referido contrato de concesión minera, de ahí que el daño alegado revista la calidad de cierto.

47. En cuanto a su antijuridicidad, se tiene que la parte actora reclama la causación de un daño especial derivado de la lesión a sus “*derechos adquiridos*” frente a la totalidad del área de explotación otorgada –*155 hectáreas y 9.928,5 m²*– en el contrato de concesión minera FJK-081 de 2005.

48. El artículo 58 constitucional, modificado por el Acto Legislativo No. 1 de 1.999, que abolió la expropiación sin indemnización, fijó ciertos elementos característicos de la propiedad privada y los demás derechos adquiridos en un Estado Social de Derecho³⁷, de los cuales se desprende que se trata de derechos subjetivos a los que le son inherentes unas funciones sociales y ecológicas que están dirigidas a asegurar el cumplimiento de varios deberes constitucionales, entre los que se destacan el de respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios, proteger el medio ambiente y velar por su conservación, y la promoción de la justicia y el interés general³⁸.

49. En este sentido, la disposición de la Constitución de 1991, según la cual Colombia es un Estado Social de Derecho en el que prevalece el interés general, es un aspecto que sin duda se proyecta sobre el derecho a la propiedad privada, la libertad económica y de empresa acentuando sus funciones sociales y ecológicas.

50. El artículo 333 Superior protege la iniciativa privada y la libertad de empresa, pero las supedita a los límites del bien común. Asimismo, de acuerdo con lo previsto en el artículo 334 *ibidem* está a cargo del Estado dirigir la economía y, por tanto, puede intervenir en la iniciativa de los particulares, cuando con ello pretenda mejorar la calidad de vida, proteger el ambiente, lograr una distribución equitativa de las cargas y beneficios del desarrollo, entre otros fines. En ese sentido, el modelo económico concebido en la Constitución presupone que el Estado tiene la potestad

³⁷ “Artículo 58. Se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores. Cuando de la aplicación de una ley expedida por motivos de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social. La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica. El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad.

Por motivos de utilidad pública o de interés social definidos por el legislador, podrá haber expropiación mediante sentencia judicial e indemnización previa. Esta se fijará consultando los intereses de la comunidad y del afectado. En los casos que determine el legislador, dicha expropiación podrá adelantarse por vía administrativa, sujeta a posterior acción contencioso administrativa, incluso respecto del precio”.

³⁸ Constitución Política, artículos 1 y 95. La función ecológica del derecho de dominio encuentra asidero en las disposiciones contempladas en los artículos 58, 79 y 80 de la Constitución Política. Según el artículo 79 constitucional todas las personas tienen derecho a un medio ambiente sano y es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, el artículo 80 confiere la posibilidad de que se establezcan medidas de protección dirigidas a garantizar el desarrollo sostenible, la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con el propósito de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica.



para intervenir el mercado y una de las formas en que dicha intervención se manifiesta es a través de la limitación del desarrollo de ciertas actividades económicas, pero tales restricciones para que sean legítimas deben respetar los principios de solidaridad, razonabilidad y proporcionalidad³⁹.

51. En ese contexto, los habitantes del territorio nacional están obligados a reconocer que en determinadas circunstancias, la adopción de medidas por parte de la Administración que repercuten en beneficio de la sociedad en general, como son aquellas relacionadas con la preservación de los recursos naturales y la protección al medio ambiente, pueden proyectarse como elementos que condicionan o limitan el ejercicio de sus derechos. Por tanto, los derechos individuales soportan cargas y por su propia existencia, tienen límites, no solo a partir del reconocimiento de los derechos de los demás, sino de la función que frente a varios de ellos el constituyente y el legislador ha considerado necesario precisar.

52. Esta premisa tiene profundas raíces en el pacto político y social, particularmente, en lo que respecta al derecho a la propiedad, ya que puede evidenciarse la evolución de un concepto clásico individualista de este derecho -*que lo definía como un derecho absoluto*-, y que progresivamente ha cedido a las exigencias de justicia social y desarrollo económico sostenible, que le han imprimido un carácter relativo, siendo ahora considerado como un derecho susceptible de limitaciones o restricciones.

53. Por su parte, los artículos 80 y 332 de la Constitución Política establecen que el Estado⁴⁰ es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables y que, en virtud de esa condición, debe planificar el manejo y aprovechamiento de tales recursos, con el fin de garantizar su desarrollo sostenible, conservación, restauración o sustitución.

54. Al legislador se le otorgó la competencia para establecer el régimen de explotación de los recursos naturales no renovables (art. 360 *ibidem*)⁴¹, por lo que la intervención estatal en este aspecto no solo es potestativa, sino obligatoria. El principal instrumento que utiliza el Estado para encauzar la iniciativa privada en la actividad minera y que regula los derechos, deberes, facultades y obligaciones emanados del desarrollo de dicha actividad es el contrato de concesión para la extracción de recursos naturales no renovables. El objeto de explotación que se confiere en este tipo de contrato son bienes -*recursos naturales no renovables*- de

³⁹“(…) dicha limitación no puede ser arbitraria, ya que la misma debe (i) respetar el núcleo esencial de la libertad involucrada; (ii) obedecer al principio de solidaridad o a alguna de las finalidades expresamente señaladas en la Constitución, y (iii) responder a criterios de razonabilidad y proporcionalidad”. Sentencia C-035 de 2016.

⁴⁰ Estado entendido como el “conjunto de todas las autoridades públicas, a todos los colombianos y a todas las entidades territoriales”, para evitar su centralización, y para que los beneficios que se deriven de su explotación sean para todos los colombianos. Así se ha señalado en sentencias, C-580 de 1999, C-128 de 1998, C-402 de 1998, C-447 de 1998, C-299 de 1999 y C-251 de 2003.

⁴¹ “Artículo 360. La explotación de un recurso natural no renovable causará, a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte. La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables. Mediante otra ley, a iniciativa del Gobierno, la ley determinará la distribución, objetivos, fines, administración, ejecución, control, el uso eficiente y la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios. Este conjunto de ingresos, asignaciones, órganos, procedimientos y regulaciones constituye el Sistema General de Regalías”.



propiedad del Estado -*dominio eminente*⁴²-, pero susceptibles de apropiación por particulares, de ahí que genere la obligación y potestad estatal de ejercer control sobre el desarrollo de la actividad para la utilización eficiente de los recursos, “*su preservación, disponibilidad y aprovechamiento*”⁴³.

55. En ese contexto, en el contrato de concesión el Estado le entrega al particular una participación en la explotación del bien y, si bien dicha actividad económica se encuentra respaldada y protegida por la Constitución, esta debe consultar al interés general, de modo que el margen de la libertad de decisión de los particulares es significativamente menor que para el desarrollo de otras actividades económicas. En virtud de lo anterior, la Corte Constitucional en su jurisprudencia ha señalado que “*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*”⁴⁴ y, en esa medida, puede prohibir la extracción de un recurso de su propiedad, siempre que con ello se persiga evitar o contener la afectación de bienes jurídicos de gran relevancia o impacto para la sociedad en general.

56. De manera que una interpretación acorde con la regla constitucional de prevalencia del interés general permite afirmar que el legislador y las autoridades administrativas, bajo los principios de concurrencia, coordinación y subsidiariedad, que definen desde la Constitución la relación entre los territorios y el nivel central⁴⁵, tienen la potestad de prohibir una actividad que venían desarrollando con un particular, cuando ello se haga para evitar un riesgo sobre un bien protegido y, el hecho de que el Estado haya autorizado una actividad extractiva con su respectiva licencia ambiental no es óbice para que posteriormente la prohíba, con el fin de cumplir propósitos superiores, como ocurrió en este caso, para la protección del medio ambiente.

⁴² “La Constitución establece límites a la propiedad privada sobre ciertos bienes. Así, frente a determinados bienes, el ordenamiento puede establecer una reserva al dominio privado, pues la Carta establece que determinados bienes son inembargables, imprescriptibles e inalienables (CP art. 63). Igualmente la Constitución establece que los recursos no renovables o que se encuentren en el subsuelo son propiedad del Estado, sin perjuicio de los derechos adquiridos con arreglo a las leyes preexistentes (CP art. 322). Sin embargo, en la medida en que la Constitución reconoce de manera genérica la propiedad privada (CP art. 58), se entiende que en principio ésta puede recaer sobre los recursos naturales renovables, que no hayan sido sometidos por la ley a la reserva de dominio privado previstas por la Carta (CP art. 63).

“De otro lado, para la Corte es claro que el artículo 102 de la Carta, que se encuentra precisamente en el capítulo sobre el territorio, no está estableciendo una forma de propiedad patrimonial de la Nación sobre todo el territorio colombiano, pues si así se interpretara esa disposición, no podría existir propiedad privada, ni propiedad asociativa o solidaria sobre las tierras, cuando la Carta expresamente reconoce esa posibilidad para ese tipo de bienes (...) la doctrina y la jurisprudencia han entendido que la norma según la cual el territorio pertenece a la Nación consagra una figura diferente a la propiedad privada o pública, a saber, el llamado “dominio eminente del Estado”[40], el cual comprende todas aquellas facultades inherentes a la soberanía que tiene el Estado sobre su territorio y sobre los bienes en él contenidos, a fin de conservar el orden jurídico y cumplir las funciones constitucionales que le han sido atribuidas. Esto significa que ese dominio eminente no es carácter económico, como el derecho de propiedad, sino que tiene naturaleza jurídico-política, pues la Nación no es “dueña” del territorio, en el sentido de ser su propietaria, sino que le “pertenece”, por cuanto ejerce soberanía sobre estos espacios físicos, ya que el territorio es el ámbito espacial de validez de las normas estatales. Por ende, el dominio eminente sobre el territorio previsto por el artículo 102 es perfectamente compatible con el reconocimiento de la propiedad privada sobre tierras o recursos naturales renovables”. Corte Constitucional, sentencia C-126 de 1998.

⁴³ Al respecto, ver sentencias C-250 de 1996, C-983 de 2010 y C-035 de 2016 de la Corte Constitucional.

⁴⁴ Sentencias C-035 y C-389 de 2016, Corte Constitucional.

⁴⁵ “**ARTÍCULO 288.** La ley orgánica de ordenamiento territorial establecerá la distribución de competencias entre la Nación y las entidades territoriales.
Las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales serán ejercidas conforme a los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad en los términos que establezca la ley”.

57. La defensa o protección del medio ambiente constituye un objetivo de principio dentro de la actual estructura del Estado Social de Derecho⁴⁶ y como bien jurídico constitucional presenta una triple dimensión: **(i)** es un principio, por lo que le corresponde al Estado proteger las riquezas naturales de la Nación; **(ii)** es un derecho constitucional (fundamental y colectivo) y, **(iii)** es una obligación en cabeza de las autoridades, la sociedad y los particulares, que implica deberes calificados de protección. En ese sentido, el artículo 80 Superior señala que el Estado debe *“prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados”* y, a su vez, el numeral 8 del artículo 95 *ibidem* establece como obligación de los ciudadanos, la de *“proteger los recursos culturales y naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano”*.

58. En el *sub-lite*, la decisión que causó la reducción del área explotable dentro del contrato de concesión minera FJK-081 de 2005, tuvo como origen la necesidad de delimitar los páramos y la prohibición parcial o condicionada de ejercer actividades de minería al interior de los mismos prevista en la Ley 1753 de 2015, la cual fue objeto de análisis por la Corte Constitucional en la sentencia C-035 de 2016, encontrando que dicha restricción debía ser total y sin condicionamientos, debido a la invaluable importancia de los páramos para la preservación de los ciclos del agua, la mitigación del cambio climático y la absorción de carbono⁴⁷.

⁴⁶ La Carta Política de 1991 reconoce que el ambiente sano constituye un interés superior. Por medio de múltiples disposiciones, el constituyente primario incluyó un bloque de normas que configuran lo que se ha denominado como “Constitución ecológica” o “Constitución verde”, en las que se consagran una serie de principios, derechos y deberes enfocados hacia la protección del ambiente y dirigidos a garantizar un modelo de desarrollo sostenible. En la sentencia T-411 de 1992, la Corte Constitucional realizó una exposición en la que se sintetizaron las principales normas constitucionales sobre la materia, dentro de los que se destacan: “Preámbulo (vida), 2º (fines esenciales del Estado: proteger la vida), 8º (obligación de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación), 11 (inviolabilidad del derecho a la vida), 49 (atención de la salud y del saneamiento ambiental), 58 (función ecológica de la propiedad), 67 (la educación para la protección del ambiente), 78 (regulación de la producción y comercialización de bienes y servicios), 79 (derecho a un ambiente sano y participación en las decisiones ambientales), 80 (planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (deber de proteger los recursos culturales y naturales del país), 215 (emergencia por perturbación o amenaza del orden ecológico), 226 (internacionalización de las relaciones ecológicas), 277-4 (defensa del ambiente como función del Procurador), 300-2 (Asambleas Departamentales y medio ambiente), 301 (gestión administrativa y fiscal de los departamentos atendiendo a recursos naturales y a circunstancias ecológicas), 310 (control de densidad en San Andrés y Providencia con el fin de preservar el ambiente y los recursos naturales), 317 y 294 (contribución de valorización para conservación del ambiente y los recursos naturales), 330-5 (Concejos de los territorios indígenas y preservación de los recursos naturales), 332 (dominio del Estado sobre el subsuelo y los recursos naturales no renovables), 333 (limitaciones a la libertad económica por razones del medio ambiente), 334 (intervención estatal para la preservación de los recursos naturales y de un ambiente sano), 339 (política ambiental en el plan nacional de desarrollo), 366 (solución de necesidades del saneamiento ambiental y de agua potable como finalidad del Estado)”.

⁴⁷ Al respecto, esa Corporación señaló: “171. Uno de los fines del Estado consiste, precisamente, en garantizar que el desarrollo económico, y en particular la explotación de los recursos no renovables sea sostenible en el tiempo. Este objetivo se concreta en el deber de proteger de manera efectiva determinadas áreas de especial importancia ecológica. La determinación de cuáles son dichas áreas no es exclusivamente una tarea del legislativo o del ejecutivo, en la medida en que la importancia de las mismas radique en la preservación de recursos o servicios ambientales necesarios para garantizar derechos constitucionales, o proteger bienes jurídicos de raigambre constitucional. En tales casos, los ecosistemas pueden ser objeto de una protección constitucional directa, entre otras, por vía del control de constitucionalidad. Los páramos son ecosistemas objeto de especial protección constitucional, en la medida en que en ellos viven especies animales y vegetales endémicas, que son únicas de nuestro país (C.P. art. 79), porque tienen una capacidad especial para capturar partículas de carbono y contribuir a desacelerar el calentamiento global, y especialmente, en la medida en que cumplen un papel esencial como reguladores del ciclo hídrico, garantizando así la calidad, accesibilidad y continuidad del agua para la mayoría (alrededor del 70%) de la población colombiana.

“172. Por otra parte... estos son ecosistemas especialmente vulnerables, frágiles, y con poca capacidad de adaptación a los efectos de factores externos. El ‘metabolismo lento’ que caracteriza a estos ecosistemas, consecuencia de las bajas temperaturas y de la escasez relativa de oxígeno hace que los elementos del ecosistema sean frágiles, que los procesos de regeneración del ecosistema sean lentos y difíciles, y que en la



59. En la misma línea, el Consejo de Estado en su jurisprudencia⁴⁸ ha señalado que no existen derechos adquiridos en el contrato de concesión minera, en tanto que los conferidos no son absolutos, vale decir son precarios, ya que están sujetos al cumplimiento de las normas constitucionales y legales y, por ende, los derechos que de él deriva el contratista tienen inscrita la condición de que pueden verse afectados o limitados durante su ejecución, en tanto que El Estado tiene la obligación, entre otras, de proteger las riquezas naturales de la Nación y la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica, proteger la integridad del espacio público y velar por su destinación al uso común —*que prevalece sobre el interés particular*—, aprovechar y preservar el ambiente y los recursos naturales renovables y delimitar el alcance de la libertad económica cuando lo exija el interés social y el ambiente. Bajo esos preceptos, el Estado siempre tiene la potestad de intervenir en la explotación de los recursos naturales no renovables, para garantizar, entre otros fines, la preservación de un ambiente sano.

60. En suma, en asuntos mineros, las disposiciones expedidas por las autoridades competentes —*especialmente la autoridad ambiental*— con posterioridad al perfeccionamiento del contrato de concesión e, incluso, después de otorgada la habilitación ambiental, son aptas para modificar el título de explotación de bienes públicos “*de propiedad estatal*” frente a los que prevalece el interés general.

61. Bajo estas premisas, la realización de los derechos e intereses generales y colectivos se acompasa con la esfera de lo individual o de los derechos subjetivos, de manera que a la vez que se protegen los valores esenciales que afectan a la comunidad, los derechos individuales están llamados a realizarse en un perfecto ejercicio sincrónico de intereses. En un Estado Social de Derecho, los derechos tienen límites y cargas, y si ellos se activan, no son restricciones, sino formas de

mayoría de los casos los daños sufridos por el ecosistema resulten irreversibles. Adicionalmente, la naturaleza geológicamente joven de estos ecosistemas, sumada al relativo aislamiento de factores externos de perturbación en el que se han desarrollado, impiden que sus elementos se adapten fácilmente al cambio. Es decir, también por su juventud y aislamiento se trata de ecosistemas de baja resiliencia.

“173. 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.

“174. 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” (resalta la Sala).

⁴⁸ Al respecto, ver: Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, sentencias del 24 de abril de 2024, expediente: 57.563, C.P. Jaime Enrique Rodríguez Navas; del 19 de febrero de 2024, expediente: 66.480 C.P. Nicolas Yepes Corrales, del 19 de julio de 2018, expediente: 55.991, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, entre otras.

ejercicio, por lo que para efectos de acreditar la excepcionalidad de una carga generadora de un daño y su antijuridicidad, en cada caso se deberá demostrar la supresión o desaparición de un elemento que originariamente no estaba llamado a desaparecer o estar condicionado por la función ecológica y social de la propiedad, la libertad económica y de empresa.

62. Así, cuando se trata de situaciones particulares y concretas que nacen y se desarrollan en el marco de relaciones que tienen un vínculo con la utilidad pública o el interés social, surge un derecho que, si bien protege la posición o relación jurídica, no resulta intangible. Ello ocurre en este caso, en el que el ejercicio del derecho contractual a explotar recursos naturales no renovables de un yacimiento de carbón se condiciona para alcanzar propósitos de mayor interés asociados a la protección de bienes jurídicamente protegidos como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua y la captura de carbono para mitigar el calentamiento global, encontrados en los páramos.

63. En estos casos y en virtud de lo dispuesto en el artículo 58 de la Constitución, a pesar de que existe un derecho, este no puede calificarse como adquirido, en tanto deberá ceder frente a intereses superiores definidos en los artículos 1° (interés general), 58 (interés público o social), 79 (protección del ambiente sano), 80 (manejo y aprovechamiento de los recursos naturales), 82 (interés común) y 95, numeral 8 de la C.P. (proteger los recursos naturales del país y velar por la conservación de un ambiente sano). De aquí, que el Estado, entonces, por intermedio de las autoridades competentes cuenta con la potestad de intervenir en la libertad económica y de empresa para limitar, restringir o prohibir la explotación de los recursos naturales, en aplicación del principio de precaución⁴⁹ y dado el inminente peligro de daño ambiental que implica la minería al interior de los páramos⁵⁰.

⁴⁹ Ley 99 de 1993, artículo 1, numeral 6, que prevé: “Artículo 1. Principios Generales Ambientales. La política ambiental colombiana seguirá los siguientes principios generales...”

“6. 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”.

⁵⁰ Al respecto, en la sentencia C-035 de 2016, se explicó: “(...) 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” (negrilla añadida).



64. En esas condiciones, la sociedad demandante no acreditó encontrarse en una situación distinta de aquella que impone la función ecológica y social de la propiedad y la facultad de intervención del Estado en la actividad económica de extracción de recursos naturales no renovables, que resquebrajara de tal manera el principio de igualdad o que le hubiera impuesto una carga excesiva; tampoco se acreditaron los elementos de excepcionalidad y anormalidad de dicha situación, puesto que las decisiones administrativas se profirieron con el fin de armonizar bienes jurídicos y, en particular, la libertad económica con la protección del medio ambiente, toda vez que el mismo texto constitucional contiene una regla de prevalencia del interés general y, por ende, aun cuando el contrato FJK-081 y la licencia ambiental otorgada mediante Resolución 1394 del 1º de julio de 2009 seguían vigentes a la luz de nuestro ordenamiento, perdieron parcialmente su fundamento jurídico, ya que siguió ejerciendo la actividad minera en un 34% del área inicialmente otorgada, de modo que si bien hubo una limitación de los derechos de la beneficiaria del título, ello no implicó un vaciamiento del núcleo esencial de su derecho.

65. Así las cosas, no se configuró un daño especial, superior al que normalmente deben asumir los ciudadanos en razón de los poderes del Estado frente a la adopción de medidas que repercuten en beneficio de la sociedad en general, como las adoptadas mediante la Resolución 1769 de 2016 y los demás actos que concretaron y/o desarrollaron dicha decisión.

66. Por consiguiente, se impone confirmar la sentencia apelada que negó las súplicas de la demanda.

Condena en costas en segunda instancia

67. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 188 de la Ley 1437 de 2011, adicionado por la Ley 2080 de 2021⁵¹, en la sentencia se dispondrá sobre la condena en costas en esta instancia, cuya liquidación y ejecución se regirán por el procedimiento civil.

68. El artículo 365 de la Ley 1564 de 2012 señala que hay lugar a condenar en costas a la parte vencida en un proceso o a quien se resuelve desfavorablemente el recurso. El artículo 361 *ibidem* establece que las costas «*están integradas por la totalidad de las expensas y gastos sufragados durante el curso del proceso y por las agencias en derecho*».

69. El numeral 8 del artículo 365 de la norma referida dispone que “*solo habrá lugar a costas cuando en el expediente aparezca que se causaron y en la medida de su comprobación*”. El pleito de la referencia corresponde a una controversia de reparación directa con cuantía que implicó que las entidades demandadas tuvieran que designar y sufragar abogados que ejercieran la defensa judicial de sus intereses, gestión que genera agencias en derecho incluso por la sola vigilancia del

⁵¹ Que resulta aplicable debido a la fecha de interposición del recurso de apelación -2 de mayo de 2024-.



proceso y aun en el evento de que se tratara de apoderados vinculados a su planta de personal⁵².

⁷⁰. Así las cosas, se fija, en esta instancia, como agencias en derecho, el valor equivalente a cinco (5) SMLMV a la fecha de ejecutoria de esta providencia, a cargo de la parte demandante (recurrente), suma que se reconocerá en partes iguales, en favor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Esta determinación se efectúa de conformidad con lo previsto en el Acuerdo No. PSAA16-10554 de agosto 5 de 2016, expedido por el Consejo Superior de la Judicatura⁵³, norma vigente en materia de tarifas de agencias en derecho para la fecha en que se presentó la demanda.

⁷¹. Ante esta definición, se impone la liquidación de las costas de manera concentrada por parte del Tribunal de origen, en los términos del artículo 366 del Código General del Proceso⁵⁴.

IV. PARTE RESOLUTIVA

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, administrando justicia en nombre de la República de Colombia y por autoridad de la Ley,

RESUELVE

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia proferida el 25 de abril de 2024, por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A.

SEGUNDO: CONDENAR EN COSTAS, por la segunda instancia, a la parte demandante en favor del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, la Agencia

⁵² Sobre las labores de vigilancia del proceso como criterio suficiente para fijar agencias en derecho se pueden consultar, entre otras, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencias del 19 de febrero de 2021, exp. 64.401, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico, 19 de marzo de 2021, exp. 68.836, C.P. María Adriana Marín; del 17 de junio de 2022, exp. 67.178, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico; del 21 de noviembre de 2022, exp. 68.941, C.P. Marta Nubia Velásquez Rico y del 3 de febrero de 2023, exp. 69.319, auto de 9 de abril de 2021, C.P. María Adriana Marín, exp: 64.150 y auto de 19 de marzo de 2021, C.P. José Roberto Sáchica Méndez, exp: 65.193. De acuerdo con lo consignado en los numerales 3 y 4 del artículo 366 del CGP, la fijación de agencias en derecho no se afecta en el evento en el que la parte haya litigado, incluso, a nombre propio *-sin apoderado judicial-*, pues aun en ese caso tiene derecho a que se fije el monto de las agencias para retribuir su actuación. Por lo anterior, si la parte que actuó a nombre propio tiene derecho a que se le fijen agencias en derecho a su favor, a pesar de que no incurrió en el pago de honorarios de un apoderado judicial que lo representara, igual razonamiento debe hacerse extensivo a los eventos en los que un sujeto procesal actúa a través de un profesional del derecho que hace parte de su planta de personal, pues el hecho de que no se hayan realizado pagos adicionales a su salario no enerva la causación de las agencias en derecho como componente de la condena en costas. Ver, por ejemplo, Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección A, sentencia del 17 de febrero de 2023, exp: 68.199.

⁵³ **“ARTÍCULO 2º. Criterios. Para la fijación de agencias en derecho el funcionario judicial tendrá en cuenta, dentro del rango de las tarifas mínimas y máximas establecidas por este acuerdo, la naturaleza, la calidad y la duración de la gestión realizada por el apoderado o la parte que litigó personalmente, la cuantía del proceso y demás circunstancias especiales directamente relacionadas con dicha actividad, que permitan valorar la labor jurídica desarrollada, sin que en ningún caso se puedan desconocer los referidos límites”.** “(...) **“ARTÍCULO 5º. Tarifas. Las tarifas de agencias en derecho son: (...) “En segunda instancia. Entre 1 y 6 S.M.M.L.V.”.**

⁵⁴ A cuyo tenor: **“Las costas y agencias en derecho serán liquidadas de manera concentrada en el juzgado que haya conocido del proceso en primera o única instancia, inmediatamente quede ejecutoriada la providencia que le ponga fin al proceso o notificado el auto de obediencia a lo dispuesto por el superior, con sujeción a las siguientes reglas (...)”.**



Radicación: 25000-23-36-000-2019-00081-03 (71.454)
Actor: Carbones de Río Negro Peña Liza Ltda.
Demandado: La Nación – Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y otros
Medio de control: Reparación directa

Nacional de Minería y la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca. Para el efecto, las agencias en derecho se fijan en la suma de cinco (5) salarios mínimos legales mensuales vigentes, suma que se reconocerá en partes iguales a las demandadas. Las costas se liquidarán de manera concentrada en el Tribunal *a quo*.

TERCERO: Ejecutoriada la presente providencia, por Secretaría **DEVOLVER** el expediente al Tribunal de origen.

NOTIFÍQUESE y CÚMPLASE,

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
MARÍA ADRIANA MARÍN

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
FERNANDO ALEXEI PARDO FLÓREZ

FIRMADO ELECTRÓNICAMENTE
JOSÉ ROBERTO SÁCHICA MÉNDEZ

Nota: se deja constancia de que esta providencia fue aprobada por la Sala en la fecha de su encabezado y que se suscribe de forma electrónica mediante el aplicativo SAMAI, de manera que el certificado digital que arroja el sistema permite validar la integridad y autenticidad del presente documento en el link <https://relatoria.consejodeestado.gov.co:8080/Vistas/documentos/validador>. Igualmente puede acceder al aplicativo de validación escaneando con su teléfono celular el código QR que aparece a la derecha.



VF