

ÁNGELA MARÍA AMAYA ARIAS

*Los derechos adquiridos frente a la protección  
del medio ambiente: análisis de dos casos puntuales*



## SUMARIO

Introducción. I. Consideraciones iniciales. 1. La doctrina de los derechos adquiridos. 2. La tensión entre medio ambiente y derechos adquiridos. II. Dos casos puntuales: los cerros orientales y los títulos mineros en zonas excluidas de la minería. 1. Los cerros orientales de Bogotá. i. Marco jurídico aplicable al caso. ii. Pronunciamientos jurisprudenciales. iii. Conflicto jurídico. 2. Títulos mineros otorgados en zonas posteriormente excluidas de la minería. i. Marco jurídico aplicable al caso. ii. Pronunciamientos jurisprudenciales. iii. Conflicto jurídico. Conclusiones. Bibliografía.

## RESUMEN

La figura de los derechos adquiridos, de carácter eminentemente civil, ha sido ampliamente estudiada por la doctrina, pues su alcance ha servido para determinar los efectos de las leyes en el tiempo, establecer la protección de derechos individuales y procurar la seguridad jurídica. A su vez, la consolidación de la protección ambiental como una de las finalidades del Estado ha impuesto un cambio de paradigma en la forma de ver las relaciones entre el Estado mismo, los particulares y el medio ambiente. Así, este artículo expone la forma en que la tradicional figura de los derechos adquiridos, emblema de la garantía del derecho de propiedad, se ha visto afectada o modificada por decisiones encaminadas a proteger el medio ambiente y los recursos naturales.

## INTRODUCCIÓN

Partiendo de la necesaria interdisciplinariedad que caracteriza las cuestiones ambientales, y de la influencia que el derecho ambiental ha tenido en otras ramas del derecho, en este caso el derecho privado, esta investigación surge de la inquietud frente a la manera en que los derechos adquiridos, una de las instituciones más tradicionales del derecho privado, se han visto modificados o alterados sustancialmente por la protección del medio ambiente. Después de unas breves consideraciones relativas a la noción tradicional de los derechos adquiridos desde la perspectiva civil, y respecto de la tensión entre medio ambiente y derecho privado, se analizan dos casos particulares en los que se manifiesta dicha tensión.

## I. CONSIDERACIONES INICIALES

Desde ya se anuncia que el presente artículo no tiene por objeto abordar de manera exhaustiva la tradicional figura de los derechos adquiridos, análisis que excedería las pretensiones del mismo, sino que se propone analizar esta figura a la luz de las restricciones impuestas por la finalidad jurídica de proteger el medio ambiente. Por lo anterior, es necesario partir de unas breves consideraciones sobre el concepto actual de los derechos adquiridos (1), para, posteriormente, precisar la forma en que se ha visto reflejada la tensión entre esta figura y la protección del medio ambiente desde una perspectiva general (2); aspectos que serán de gran utilidad para el siguiente acápite.

### I. LA DOCTRINA DE LOS DERECHOS ADQUIRIDOS

La cuestión de los derechos adquiridos debe abordarse bajo la problemática de la vigencia de las leyes en el tiempo. Partiendo del *principio de la irretroactividad*, según el cual una nueva ley no puede desconocer derechos, hechos jurídicos y relaciones jurídicas válidamente consolidadas bajo una ley anterior, la doctrina ha elaborado la teoría de los derechos adquiridos para proteger ciertas situaciones jurídicas frente a modificaciones legislativas.

De acuerdo con Valencia Zea, la primera afirmación de la doctrina de los “derechos adquiridos” y las “simples expectativas”, se debe a Merlin de Douai, quien los define así: “Los derechos adquiridos son aquellos que han entrado en nuestro patrimonio, que hacen parte de él, y que nadie nos los puede arrebatar”. Mientras que las “simples expectativas” (o “facultades legales”) son las que aún no se han convertido en derechos adquiridos (2011, p. 259). No obstante, son los civilistas franceses los que más han trabajado estas categorías, con exponentes de la talla de Aubry y Rau. De esta manera, y siguiendo la doctrina francesa, se empiezan a relacionar

... los derechos adquiridos con las facultades legalmente ejercidas que materializan el acto y que, desde este punto de vista, pertenecen a la persona que las ha ejercido,

---

1 “Aubry y Rau entienden por expectativa de manera general, la esperanza de adquirir un derecho según la ley vigente, no convertida aún en realidad por no haberse cumplido todavía hechos o negocios que tal ley prevé para la adquisición [...] Según los mismos autores, el derecho adquirido se configura cuando ha operado a favor de una persona el hecho o negocio que exige la ley vigente para que alguien se convierta en titular de ese derecho” (BETANCOURT REY, 1978, p. 80).

sin que puedan ser desconocidos por ley nueva; a su vez, son expectativas las simples aptitudes que otorga la ley, pero que no han sido ejercidas ni materializadas (Valero Rodríguez, 2012, p. 53).

No es objeto del presente artículo profundizar en las teorías jurídicas que se han desarrollado a partir de esa figura, sino esbozar sus características principales.

La tradición civilista francesa ha evolucionado a través de los años, así como las tradiciones jurídicas, y en nuestro país ocurre lo mismo. Si bien existen fundamentos legales de dicho principio señalados desde el Código Civil<sup>2</sup>, la Constitución Política de 1991 declara el fundamento constitucional del efecto no retroactivo de las leyes; así, el artículo 58 constitucional señala lo siguiente:

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 [...].

Como señala Valencia Zea, esta disposición implica que

... el legislador no puede dictar leyes retroactivas que causen perjuicios a los particulares; solo puede dictar dos clases de leyes retroactivas: las que no causen perjuicios, y aquellas cuya aplicación retroactiva se impone por consideraciones de utilidad pública o social (2011, p. 258).

Sobre estas últimas se volverá más adelante.

---

2 En Colombia el fundamento legal del principio de irretroactividad de las leyes se encuentra en la Ley 153 de 1887. Como señala VALENCIA ZEA (2011, p. 256), el artículo 13 del Código Civil que señalaba que “La Ley no tiene efecto retroactivo” fue reemplazado por la Ley 153 de 1887, que tuvo por objetivo explicar minuciosamente la irretroactividad de las leyes nuevas. De esta manera, el artículo 20 de la citada ley la define para el estado civil de las personas; el 23 para la capacidad de la mujer; el 24 para el estado civil de los hijos legítimos; el 26 para las calidades de tutor, curador o administrador de bienes ajenos; el 28 para los derechos reales; los artículos 34 a 37 para los hechos jurídicos del testamento, la muerte, la adjudicación y partición de bienes hereditarios, y los artículos 38 y 39 para los negocios jurídicos, etc.

La Corte Constitucional ha definido un derecho adquirido como “aquel que se entiende incorporado al patrimonio de la persona”<sup>3</sup>, por cuanto “se han verificado todas las circunstancias y requisitos legales previstos para atribuir o dar por nacido un derecho, aunque este no se haya aún ejercido o consumado”<sup>4</sup>. Se trata de una situación diferente de las meras expectativas que, *contrario sensu*, son aquellas cuya situación jurídica no ha sido creada definitivamente y por ende no ha entrado en un patrimonio, y por eso mismo pueden truncarse como consecuencia de cambios de legislación o decisiones administrativas<sup>5</sup>.

De esta manera, desde una perspectiva iuscivilista, se trata de derechos subjetivos que se concretan y consolidan por el cumplimiento de los requisitos que establece la legislación vigente, que se pueden exigir en cualquier momento por su titular, garantizados constitucionalmente y con cierta “intangibilidad”, que consiste en que el legislador debe respetarlos cuando expida una nueva ley (Luna Gélvez y Correa Sánchez, 2015).

No obstante, esa “intangibilidad” de los derechos adquiridos, o restricción de alteración o afectación no es absoluta (Jiménez Larrarte, Jiménez Galindo y Puentes Riaño, 2011). Desde la sentencia del 17 de marzo de 1977, entre otros fallos, la Corte Suprema de Justicia colombiana señala que

... tal afectación o desconocimiento [de los derechos adquiridos] solo está permitido constitucionalmente en el caso de que se presente un conflicto entre los intereses generales o sociales y los individuales, porque en este caso, para satisfacer los primeros, los segundos deben pasar a un segundo plano. Se trata de afirmar entonces el imperio del principio de que el bien común es superior al particular y de que, por lo mismo, este debe ceder.

En el mismo sentido quedó consagrado en la Constitución Política de Colombia en el artículo 58 citado. Así pues, ni aún en el ámbito de los derechos adquiridos conforme a las leyes civiles puede predicarse la existencia de derechos absolutos (Jiménez Larrarte et al., 2011) y la protección del medio ambiente es uno de esos intereses generales, como se verá a continuación.

---

3 Corte Constitucional. Sentencia C-478 de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

4 *Ibid.*, Sentencia C-168 de 1995, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

5 *Ibid.*, Sentencia T-009 de 2008, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

## 2. LA TENSIÓN ENTRE MEDIO AMBIENTE Y DERECHOS ADQUIRIDOS

No es novedoso afirmar que la preocupación por el deterioro ambiental ha modificado de forma evidente el derecho. No solo ha surgido como respuesta a la crisis ambiental una nueva rama del derecho<sup>6</sup> con carácter finalista<sup>7</sup>, encaminada a la protección del medio ambiente y los recursos naturales, sino que también ha impuesto un cambio de paradigma y una forma, y el derecho privado es un claro ejemplo de esa situación. Una disciplina jurídica tradicionalmente considerada para resolver conflictos entre particulares se ha visto permeada de nuevas consideraciones de orden social y ambiental que determinan la forma de operar de dicho ordenamiento.

La obligación constitucional de proteger el medio ambiente y los recursos naturales se ha configurado como un interés superior, un interés general que prevalece sobre otros intereses, incluyendo los derechos adquiridos por los particulares. Como recientemente lo ha señalado la Corte Constitucional,

... la Carta Política consagra la libertad económica como un derecho susceptible de ser limitado en aquellas situaciones en que pueda verse comprometido con fines constitucionalmente valiosos, dentro de los cuales se destaca el derecho a un ambiente sano y a un equilibrio ecológico. Lo anterior supone, entonces, que el mencionado equilibrio entre ambos bienes jurídicos debe ser conciliado en cada caso particular, con el fin de evitar que en abstracto uno prevalezca sobre el otro<sup>8</sup>.

Y en materia de derechos adquiridos señala que

... en virtud de lo dispuesto en los artículos 1.º, 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<sup>9</sup>.

---

6 Sobre el Derecho Ambiental como respuesta a la crisis ambiental ver AMAYA NAVAS (2012, p. 36).

7 Sobre el carácter finalista del Derecho Ambiental ver AMAYA ARIAS (2016, p. 108).

8 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

9 Ídem.

Como se ve, estas consideraciones de orden constitucional sobre la protección del medio ambiente entran en tensión con visiones tradicionales del sistema jurídico y económico, siendo uno de los ejemplos más evidentes la función ecológica de la propiedad<sup>10</sup>. No obstante, es evidente que el régimen de los recursos naturales es distinto a las normas de derecho civil aplicables a los bienes y a su negociabilidad (Jiménez Larrarte et al., 2011). Precisamente, como lo señala la Corte Constitucional<sup>11</sup>, la finalidad del Código de Recursos Naturales Renovables es crear una legislación ambiental que sustraiga de la legislación civil ciertos asuntos relacionados con el uso de esos recursos. Lo anterior, “debido a que [la ley civil] se rige primordialmente por el principio de autonomía de la voluntad, que puede entrar en conflicto con la función social y ecológica de la propiedad”<sup>12</sup>.

Entonces, como señalan Luna Gélvez y Correa Sánchez, la creación de una legislación ambiental diferenciable de la legislación civil implica que los recursos pertenecen a la Nación y que nadie puede alegar derechos absolutos, exclusivos, perpetuos e irrevocables sobre ellos. Lo anterior supone que las relaciones jurídicas que se crean para explotar recursos naturales, al ser de derecho público, no son definitivas ni consolidan derechos adquiridos, pues esta noción solo se configura en aquellas circunstancias reguladas bajo las leyes civiles (2015, p. 16).

Como se puede observar, la tensión entre medio ambiente y derecho privado se puede notar claramente en la noción de derechos adquiridos, pues esas relaciones no configuran situaciones jurídicas consolidadas sino que están subordinadas al interés general de protección ambiental.

No obstante, lo anterior no significa que se puedan desamparar los derechos de los particulares que también se encuentran protegidos constitucionalmente. A continuación se verán dos casos en los que los derechos adquiridos legalmente se han visto afectados por consideraciones de orden ambiental, y las perspectivas que este conflicto representa para el país.

---

10 Al respecto ver AMAYA NAVAS (2016, p. 165 y ss).

11 Corte Constitucional. Sentencia C-126 de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

12 *Ibid.* Sentencia C-221 de 1997, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.



## II. DOS CASOS PUNTUALES: LOS CERROS ORIENTALES Y LOS TÍTULOS MINEROS EN ZONAS EXCLUIDAS DE LA MINERÍA

En primer lugar se expone el caso de los cerros orientales de Bogotá, en el cual convergen los conflictos entre los derechos a la propiedad y los derechos a gozar de un ambiente sano (1), en segundo lugar se presenta el caso de los títulos mineros vigentes en áreas que posteriormente fueron excluidas de la actividad minera por razones de protección ambiental (2).

### I. LOS CERROS ORIENTALES DE BOGOTÁ

El caso de los cerros orientales de Bogotá es un reflejo de los conflictos existentes entre los derechos a la propiedad y el medio ambiente. Los cerros orientales<sup>13</sup>, un lugar privilegiado de la capital del país, han sido escenario de un importante conflicto jurídico en los últimos treinta años. Gómez Lee introduce la problemática de la siguiente manera:

Con el fenómeno de expansión de la ciudad las montañas orientales fueron incrementando su poblamiento. Ello llevó a que las autoridades nacionales y distritales tomaran medidas de regulación y de vigilancia respecto del uso de la tierra, para mitigar la expansión, para asegurar su adecuado uso y proteger el medio ambiente. Desde ese lapso de tiempo, que comprende los años sesenta hasta la presente época, se mantiene latente la ambición de adquirir propiedades y desarrollar proyectos urbanísticos de diversa índole en los cerros orientales de la ciudad. Igualmente, las autoridades no declinan en desarrollar las acciones de regulación y vigilancia aludidas sobre sus preciados bienes ambientales, así como sobre constructores piratas, invasores del espacio público y devastadores de la reserva.

---

13 La Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá se localiza sobre los cerros orientales de la ciudad de Bogotá, siendo estos parte del sistema orográfico y de la Estructura Ecológica Principal Distrital. Por su ubicación estratégica facilitan la conexión regional con los Parques Nacionales Naturales de Chingaza y Sumapaz. En sus aproximadamente 14.000 hectáreas, limitadas al norte por Torca y al sur por el Boquerón de Chipaque, nacen diversas fuentes hídricas superficiales y existe un gradiente altitudinal (entre 2.575 msnm y 3.575 msnm) que favorece la diversidad de ambientes, y por ende, de ecosistemas. La Reserva se localiza totalmente en Bogotá Distrito Capital, pero hay parte de ella en suelo urbano y otra parte en suelo rural. La Administración de la Reserva Forestal es competencia de la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–. Tomado de Secretaría Distrital de Ambiente (s.f.). “Cerros orientales”. Disponible en [<http://ambientebogota.gov.co/cerros-orientales#sthash.2DQKqkxk.dpuf>].

Se mantiene una permanente tensión entre autoridades y particulares por el uso de estos terrenos, el respeto de los derechos adquiridos y la protección de adquirentes de buena fe en diversos proyectos de construcción [...]. La problemática ambiente-propiedad se ve materializada en la declaratoria de la franja de los cerros orientales objeto del conflicto como área protegida, en razón de las consecuencias jurídicas (2009, p. 224).

A continuación se hará un análisis dividido en tres partes: en primer lugar se expone de manera muy concreta el marco jurídico aplicable al caso (i), en segundo lugar se presentan los principales pronunciamientos jurisprudenciales al respecto (ii), y finalmente se analiza el conflicto jurídico en relación con los derechos adquiridos (iii).

## I. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL CASO

Lo primero a tener en cuenta es que los cerros orientales hacen parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, del orden Nacional, la cual fue creada por el Inderena mediante el Acuerdo 30 de 1976, aprobado por la Resolución 76 de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura<sup>14</sup>.

El Decreto ley 2811 de 1974, Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, determina que las reservas forestales son zonas de prioridad pública o privada para destinarlas exclusivamente al establecimiento o mantenimiento y utilización racional de áreas forestales productoras, protectoras o protectoras-productoras (art. 206). Asimismo, el Código señala que el área de reserva forestal solo podrá destinarse al aprovechamiento racional permanente de los bosques que en ella existan o se establezcan y, en todo caso, se debe garantizar la recuperación y supervivencia de los bosques (art. 207).

Posteriormente, el *Acuerdo 6 de 1990*, del Distrito, por medio del cual se adoptó el Estatuto para el Ordenamiento Físico del Distrito Especial de Bogotá, reguló, entre otros aspectos, lo concerniente a la incorporación de nuevas áreas urbanas. De acuerdo con el artículo 236 del Acuerdo, la legalización implicó la incorporación al perímetro urbano de los sectores del territorio distrital que comprendían los asentamientos, zonas, desarrollos

---

<sup>14</sup> Para un análisis detallado de los antecedentes normativos de este tema ver los siguientes documentos: AA.VV. (s.f.); CAMARGO (s.f.); GÓMEZ LEE (2009).

o edificios legalizados, y la regularización urbanística de los asentamientos humanos, salvo cuando expresamente se excluyeran los usos urbanos en el acto de legalización. Otro aspecto importante es que el Acuerdo entendió los cerros orientales como el principal elemento del sistema orográfico, perteneciente al primer nivel de zonificación, es decir, que se convertía en determinante sobre las demás disposiciones urbanísticas del Plan de Ordenamiento. (Gómez Lee, 2009, p. 229).

Este acuerdo fue derogado por el *Decreto Distrital 619 de 2000*, por el cual se adoptó el Plan de Ordenamiento Territorial –POT– de Bogotá, que en relación con el ordenamiento de los cerros orientales señala que las actividades de las distintas entidades y los particulares dentro de los cerros orientales (Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, Resolución 76 de 1977 del Ministerio de Agricultura) se sujetan a la zonificación y reglamentación del Plan de Manejo que elabore la Corporación Autónoma Regional –CAR– para esa área, en concertación con el Ministerio del Medio Ambiente y el Distrito Capital, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 17 de ese Plan (art. 389).

Posteriormente se expidió la *Resolución 463 del 14 de abril de 2005*, por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial<sup>15</sup>, por la cual se redelimitó la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adoptó su zonificación y reglamentación de usos y se establecieron las determinantes para el ordenamiento y manejo de los cerros orientales de Bogotá. Dicha resolución señaló los nuevos límites del área de reserva, excluyendo de ella 973 hectáreas, las cuales, según esa disposición, deben ser desarrolladas e incorporadas en el POT de Bogotá. En las consideraciones se señala que:

... dentro de las 14.170 hectáreas que aproximadamente conforman los Cerros Orientales de Bogotá, D. C., existe cobertura vegetal que ameritó ser protegida para conservar el efecto regulador de la cantidad y la calidad de las aguas y por ello, el Instituto de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente, Inderena, por medio del Acuerdo número 30 de septiembre 30 de 1976, las declaró y alinderó como Área de Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, el cual fue aprobado por la Resolución número 076 de marzo 31 de 1977 del Ministerio de Agricultura;

[...]

---

15 Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.

Que la naturaleza de los suelos existente en los Cerros Orientales motivó al Inderena al establecimiento de la Reserva Forestal Protectora, la cual según el artículo 206 del Decreto-ley 2811 de 1974, las define como las áreas de propiedad pública o privada que se reservan para destinarlas exclusivamente a la conservación permanente con bosques naturales o artificiales, con la finalidad de proteger los mismos bosques u otros recursos naturales existentes en la zona;

Que en el Área de Reserva Forestal Protectora debe prevalecer el efecto protector del bosque y solo se permitirá la obtención de productos secundarios del mismo;

[...]

Que sin embargo, los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario, con relevantes impactos y efectos ambientales sobre los ecosistemas y sobre los servicios ambientales que prestan a comunidades locales que se benefician de ella, por lo que se requiere contar con un instrumento de planificación, ordenamiento y manejo para restaurar, recuperar y armonizar las condiciones sociales, económicas y ambientales del área;

Que dichos efectos se ven representados sobre la transformación de ecosistemas en alrededor de 519 hectáreas (3.7% de la Reserva) por el desarrollo de asentamientos humanos de manera concentrada de todos los estratos, muchos de ellos en zonas de alto riesgo y sobre zonas de preservación ambiental. Igualmente se han generado efectos de degradación de ecosistemas por el desarrollo de minería de origen ilegal de manera dispersa (62 canteras al interior y 43 más cerca del borde urbano) con impactos en el paisaje y en la regulación hídrica, en alrededor de 120 hectáreas (0.85% de la Reserva), así como otras áreas más extensas afectadas por el desarrollo de ganadería y agricultura asociada a viviendas campesinas, campestres y fincas de recreo;

[...]

Que así mismo, determinó que al interior de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, existen usos que no son compatibles con la conservación de los bosques allí existentes, lo que obliga a las autoridades ambientales a analizar diferentes alternativas de ordenamiento con miras a realizar un manejo coherente con la situación real del territorio, es decir, de acuerdo con sus potencialidades, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación;

Que teniendo en cuenta lo anterior, es necesario combinar y complementar diferentes estrategias que involucren: el dominio del Estado sobre las áreas de mayor valor ecológico, la apropiación y el control social mediante el adecuado uso público en las áreas aptas para tal función, la concertación del uso sostenible y el aporte de los particulares a la conservación de acuerdo con la capacidad de carga de cada espacio, la apropiada reglamentación y el control por parte de las autoridades ambientales competentes y el aprovechamiento y refuerzo de las limitaciones físicas para la restricción de las formas de uso y ocupación incompatibles;

[...]

Que como resultado de lo anterior, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, teniendo como sustento las discusiones sostenidas al interior de la Comisión Conjunta, así como el análisis físico, funcional, normativo y fáctico de los asentamientos dispuestos a lo largo del costado occidental de la reserva, entrará a revisar en la presente Resolución las siguientes alternativas desde el punto de vista técnico y jurídico:

- a) Redelimitar la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondiente;
- b) Establecer para las áreas excluidas de la Reserva, medidas generales de ordenamiento y manejo que sean compatibles con los objetivos del Área de Reserva Forestal Protectora y cuya competencia según la Ley 388 de 1997 corresponde al Distrito Capital;
- c) Establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para la consolidación del límite urbano en el costado occidental de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, de tal manera que se mitigue la presión de intervenciones en el área, las cuales deberán ser incorporadas por el Distrito Capital en el Plan de Ordenamiento Territorial y en su reglamentación de usos del suelo.

Además de la redelimitación de la Reserva Forestal, esta norma establece su zonificación, resaltando que ello no implica diferentes grados de protección, sino medidas de manejo especial a fin de garantizar su manejo integral considerando las situaciones particulares del área en términos de sus potencialidades, restricciones, alteraciones, degradaciones y presiones de ocupación (art. 3.º). Se establece la diferencia entre *Zonas de Conservación*, reservadas al mantenimiento permanente de la vegetación nativa de los cerros orientales en sus diferentes estados sucesionales; *Zonas de Reha-*

*bilitación Ecológica*, destinadas a la rehabilitación de la vegetación natural en áreas con potencial de restauración ecológica; *Zonas de Recuperación Paisajística*, escogidas para recuperar y mantener los suelos de protección dentro de aquellas áreas que han sido objeto de deterioro ambiental por el desarrollo de actividades mineras y asentamientos humanos en zonas de alta sensibilidad ambiental, y *Zonas de Recuperación Ambiental*, destinadas a la recuperación y mantenimiento del efecto protector de la reserva forestal dentro de áreas que han sido alteradas por el desarrollo de viviendas rurales semiconcentradas y/o dispersas o de edificaciones de uso dotacional, generando procesos de fragmentación y deterioro de las coberturas naturales (art. 3.º).

Uno de los puntos más importantes de esa norma, que contribuye al conflicto jurídico generado alrededor del tema, es la creación de la franja de adecuación. La resolución señala que las áreas que con fundamento en la Resolución 76 de 1977 hacían parte de la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, y que quedan excluidas de la misma según la redelimitación planteada, se sujetarán a las siguientes determinantes de ordenamiento y manejo ambiental que serán desarrolladas e incorporadas al POT de Bogotá:

a. El Departamento Administrativo de Planeación Distrital deberá precisar los límites del perímetro urbano en los límites con la reserva forestal, tomando como base la redelimitación de la Reserva Forestal determinada en el artículo 1.º de la presente resolución, de conformidad con lo establecido en el artículo 117 del Decreto 469 de 2003. En todo caso el perímetro urbano no podrá exceder el límite de la reserva forestal protectora “Bosque Oriental de Bogotá”;

b. Las áreas que se excluyen de la reserva deberán conformar a corto, mediano y largo plazo una Franja de Adecuación entre la ciudad y la Reserva Forestal. Esta franja tiene como objetivo constituir un espacio de consolidación de la estructura urbana y una zona de amortiguación y contención definitiva de los procesos de urbanización de los cerros orientales (art. 5.º).

De acuerdo con la norma, la franja de adecuación se debe sujetar a las siguientes reglas (art. 5.º):

- Estar compuesta por dos tipos de áreas a su interior: i. Un área de ocupación pública prioritaria, adyacente al límite occidental de la reserva, y
- ii. Un área de consolidación del borde urbano.

– A las áreas excluidas de la reserva se les aplican los instrumentos previstos en la normatividad vigente con el fin de garantizar el cumplimiento de los principios establecidos en el artículo 2.º de la Ley de Desarrollo Territorial (Ley 388 de 1997).

– Para garantizar la consolidación de la franja de adecuación, el Distrito Capital debe formular y adoptar el plan o los planes zonales, y los planes parciales correspondientes para las áreas excluidas de la reserva forestal, los cuales deben tener en cuenta en su formulación las siguientes determinantes:

a. No permitir construcciones en áreas con pendientes superiores a 45 grados, en zonas de ronda de quebradas y drenajes, relictos de vegetación nativa y zonas de recarga de acuíferos;

b. Promover y proyectar la consolidación de un área de ocupación pública prioritaria en contacto con el límite occidental de la reserva, a través del establecimiento de parques urbanos, corredores ecológicos viales, corredores ecológicos de ronda y de borde, integrando en lo posible las áreas verdes que quedan excluidas en la redelimitación de la reserva forestal, de tal forma que se constituya en un espacio público de transición entre la reserva forestal y el desarrollo y/o edificación, que permita la promoción y desarrollo de actividades de recreación pasiva, y de goce y disfrute del espacio público;

c. Promover y proyectar que todo proceso de desarrollo y/o edificación que se adelante en el área de Adecuación del Borde Urbano contenga, cierre y formalice estructural, espacial y legalmente el desarrollo urbano de la ciudad en contacto con la reserva forestal;

d. En todos los procesos de desarrollo urbanístico dentro del área de adecuación del borde urbano, se debe propender por el objetivo general de conservación y manejo de la reserva forestal. Por ello, la dimensión y forma de las estructuras viales y demás infraestructuras de servicios de nuevos desarrollos que se proyecten de manera planificada, deben ser consecuentes y concordantes con el carácter ambiental de la reserva forestal y promover que dichas estructuras representen el cierre del crecimiento urbano y la generación de espacios públicos lineales dispuestos en el área de ocupación pública prioritaria;

e. El Distrito Capital debe desarrollar acciones de divulgación y capacitación en prevención y atención de desastres para las comunidades asentadas en la franja de adecuación, así como un control estricto del cumplimiento

de las regulaciones establecidas para los procesos de urbanización que se desarrollen en ella.

Finalmente, el párrafo del artículo citado señala que hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en dicha resolución, no se permite ningún desarrollo urbanístico, ni las curadurías urbanas pueden expedir licencias de urbanismo y construcción.

Posteriormente el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expidió la *Resolución 1582 de 2005*, por la cual se interpreta el párrafo del artículo 5.º de la Resolución 0463 del 14 de abril de 2005. En ella determinó que no serán modificadas

... las condiciones urbanísticas de los predios con usos urbanos legalmente otorgados por el perímetro urbano adoptado mediante el Decreto Distrital 619 de 2000, el cual fue modificado por el Decreto 469 de 2003 y compilado en el Decreto 190 de 2004 y particularmente por las disposiciones contenidas en los artículos 478 y 479 del mismo, contentivos respectivamente del Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá, su revisión y su compilación normativa. No obstante ello, estos inmuebles deben cumplir con todas las condiciones señaladas en el Plan de Ordenamiento Territorial y en las normas que con posterioridad a abril 14 de 2005 haya expedido el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, y aquellos que lo modifiquen, adicionen o sustituyan [...].

Además, se señalan las situaciones a las que se aplica la normalización de las construcciones preexistentes, y se presentan los casos en los que no se modificó o alteró la situación jurídica y urbanística de los predios ni sus licencias.

Este marco normativo brevemente expuesto deja ver la complejidad jurídica existente alrededor de los cerros orientales, cuestión que se hará incluso más compleja con los pronunciamientos jurisprudenciales que se analizan a continuación, y que constituyen el origen de la afectación de los derechos adquiridos de los particulares.

## II. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

La problemática jurídica alrededor de la protección de los cerros orientales ha sido objeto de dos pronunciamientos jurisprudenciales de suma importancia: una acción popular, resuelta en primera instancia por el Tribunal



Superior de Cundinamarca (2006)<sup>16</sup>, y la impugnación de la misma por el Consejo de Estado (2013)<sup>17</sup>.

La ciudadana Sonia Andrea Ramírez Lamy presentó demanda de acción popular en contra del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional –CAR–, el Departamento Técnico Administrativo del Medio Ambiente –DAMA–, el Departamento Administrativo de Planeación Distrital, y otros, con la pretensión de obligar a las entidades demandadas a

1. Adoptar las medidas necesarias para conservar permanente conforme al marco normativo que lo constituyó como reserva y recuperar los recursos naturales existentes en los cerros orientales de Bogotá, afectados por asentamientos ilegales, explotaciones mineras ilícitas, licencias de construcción irregulares, tala de árboles y explotación de flora y fauna; 2. Restituir los espacios pertenecientes a la “Reserva Forestal”, y proceder a su adecuación e inmediata reforestación, incluyendo en los nuevos linderos adoptados mediante la resolución 463 del 14 de abril de 2005, las 973 hectáreas de protección que han sido excluidas de la “Reserva Forestal de los Cerros Orientales de Bogotá”; y 3. Expedir los actos administrativos necesarios y proceder a los trámites para la inmediata restitución, readecuación y reforestación del bien colectivo denominado “Cerros Orientales de Bogotá”.

En relación con la importancia de la Reserva, la Sala encontró que

... el uso del suelo de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá”, es *restringido* de manera *absoluta*, no solo por su condición de especial importancia ecológica nacional, sino porque ese ha sido el querer del legislador cuando dispone que las zonas de páramo, bosque de niebla y área de influencia de nacimientos de acuíferos, deben ser adquiridas con carácter prioritario *para iniciar el proceso de recuperación, protección y conservación*. Y además es legislador dispuso como de utilidad pública e interés social la adquisición de esos inmuebles (cursivas originales). Por lo anterior, la restricción absoluta, que se impone a todos los predios tanto fiscales como privados que se encuentran en la zona de reserva, resulta razonable y coherente, señalando entonces que “*las autoridades ambientales deben adquirir los inmuebles de propiedad privada que existan en el Bosque Oriental, adquisición que tiene el carácter*

---

16 Tribunal Administrativo de Cundinamarca. Sección Segunda. Subsección “B”, 29 de septiembre de 2006, M. P.: CÉSAR PALOMINO CORTÉS.

17 Consejo de Estado. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo, 5 de noviembre de 2013, Ref.: 250002325000200500662, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

*de utilidad pública e interés social, conforme se los ha ordenado el legislador”* (comillas y cursivas originales).

Finalmente, el fallo protege los derechos colectivos vulnerados, y entre otras, ordena lo siguiente:

– A la Nación –Ministerio del Medio Ambiente– y a la CAR, procedan a adquirir los predios de propiedad particular, distintos de los fiscales, adquiridos con justo título y las mejoras plantadas, que existan en la Reserva Forestal; o proceder a expropiarlos por razones de utilidad pública, de ser necesario, conforme a la ley.

– Al Distrito –Planeación Distrital– proceder a adquirir los predios de propiedad particular (áreas libres) adquiridas con justo título, que existan en la “franja de adecuación”; o proceder a expropiarlos, de ser necesario para la conectividad de los ecosistemas, por razones de utilidad pública, conforme a la ley.

– A la Nación –Ministerio de Ambiente– al Distrito –Planeación Distrital– y a la CAR, a reubicar todas aquellas personas que se encuentren en la “zona de recuperación ambiental” de la reserva “Bosque Oriental de Bogotá” o en su “franja de adecuación”, cuyas viviendas amenacen con deslizamientos o en zonas de ronda o zonas de manejo y preservación de las quebradas y ríos que descenden de los cerros, reubicación que se hará por fuera de la franja de adecuación y de la zona de reserva, siempre y cuando su condición económica lo amerite.

– Prohíbe a las Autoridades Distritales, y Curadores Urbanos, expedir licencias o permisos de urbanismo y construcción, tanto así como licencias para actividades mineras o relacionadas con la explotación de recursos naturales, en la “franja de adecuación”, así como en el área de la reserva forestal “Bosque Oriental de Bogotá”. Sin perjuicio de lo que se dirá más adelante, toda construcción realizada a partir del veintinueve (29) de noviembre del 2005, data de las medidas cautelares decretadas en este caso que las prohibió en la franja de adecuación y en el área de la reserva, será demolida por las autoridades de policía.

Como se señaló, esta sentencia fue impugnada por la parte actora y por la parte demandada, y por diferentes empresas constructoras que se vieron afectadas con el pronunciamiento de primera instancia<sup>18</sup>. La pretensión de

---

18 Impugnación interpuesta por Sonia Andrea Ramírez Lamy, el Ministerio de Ambiente, Vivienda

la actora original consistía en que fuesen reincorporadas al área de reserva forestal las 973 hectáreas excluidas por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, mediante la Resolución 463 de 2005; y que se expidiesen los actos administrativos correspondientes para restituir, readecuar y reforestar la misma zona y/o aquella(s) que hace(n) parte de la reserva y aun no ha(n) sido construida(s). De otro lado, algunos impugnantes manifestaron la necesidad de proteger los derechos adquiridos de los habitantes que de buena fe compraron predios en la reserva antes de la expedición de la Resolución 463 de 2005.

Frente a la impugnación el Consejo de Estado se pronunció de fondo respecto de quince puntos: 1. La facultad del Ministerio de Ambiente para sustraer 973 hectáreas de la Reserva Forestal Protectora “Bosque Oriental de Bogotá”; 2. El registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de registro de instrumentos públicos; 3. El estudio de legalidad de la Resolución 463 de 2005; 4. La adquisición de predios en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora; 5. La demolición de construcciones en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora; 6. La existencia de derechos adquiridos en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora; 7. Los usos permitidos en la reserva forestal protectora; 8. La naturaleza de los bienes que hacen parte de la reserva forestal protectora; 9. La carga que deben asumir los terceros para proteger el medio ambiente en la reserva forestal protectora; 10. Los planes de manejo para la franja de adecuación y la reserva forestal protectora; 11. La situación actual de riesgo para las personas que habitan los cerros orientales de Bogotá; 12. La creación de un cuerpo de policía especializado que vigile la reserva forestal protectora; 13. Los derechos colectivos vulnerados por las entidades demandadas; 14. El incentivo económico, y 15. La aplicación de la Ley 1021 de 2006, por la cual se expidió la Ley General Forestal.

---

y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca –CAR–, la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Darío Rafael Londoño Gómez, la Caja de Compensación Familiar –COMPENSAR–, Nicolás Muñoz Escobar, Efraín Forero Molina, Constructora Palo Alto y Cía. S. en C., la Cámara Colombiana de Construcción –CAMACOL–, la Parcelación Floresta de la Sabana, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales; Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., GNB Sudameris S.A., y Alicia Violeta Valencia Villamizar.

Como no se profundiza en cada uno de esos puntos se remite su revisión a la Sentencia en comento. No obstante, se hace una breve mención de algunas de las conclusiones más relevantes encontradas por la Sala:

– El Ministerio de Ambiente es competente para sustraer áreas de las reservas forestales del orden nacional, pero dicha facultad es reglada, sujeta a tres hipótesis<sup>19</sup> que condicionan la actividad de la Administración en relación con la sustracción de ese tipo de zonas.

– Respecto de las 470 hectáreas correspondientes a “vivienda, infraestructura y servicios urbanos”, la Sala evidencia que

... no existe argumento que descalifique o desvirtúe la condición razonable, proporcionada y justa de la actuación del Ministerio de Ambiente, consistente en excluir de la zona de reserva forestal el área referida en razón a que, como se expone en la parte motiva de la Resolución 463 de 2005 (14 de abril), tales “desarrollos urbanos de todos los estratos sociales” han generado “transformación de ecosistemas”; es decir, ha habido una pérdida de las calidades que dieron lugar a su declaración como área dentro de la zona de reserva forestal protectora. En efecto, la decisión de sustraer el área correspondiente a “vivienda, infraestructura y servicios urbanos” en lugar de conservarla dentro de la reserva forestal protectora, refleja una realidad fáctica dramática e innegable desde el punto de vista ambiental, social y económico, comoquiera que el daño que se ha producido es irreversible.

– Se advierte que existen derechos adquiridos que deben ser protegidos en la parte resolutive de la Sentencia, aspecto sobre el cual volveremos en el siguiente punto.

– La Sala señala que

... en el área de reserva forestal y en la franja de adecuación existen asentamientos irregulares que amenazan ruina y pueden deslizarse en época invernal, lo que representa evidente amenaza a los derechos colectivos a la seguridad y prevención

---

19 De acuerdo con la Sentencia, se tiene que es posible hacer sustracción de áreas de reserva forestal en tres casos, a saber: i. Cuando haya lugar a realizar actividades económicas que impliquen remoción de bosques o cambio en el uso de los suelos o cualquiera otra actividad distinta del aprovechamiento racional de los bosques, por razones de utilidad pública o de interés social; ii. Cuando los propietarios demuestren que sus suelos pueden ser utilizados en explotación diferente de la forestal, siempre que no se perjudique la función protectora de la reserva, y iii. Cuando, a consecuencia de circunstancias naturales o de causas antrópicas, el área correspondiente pierda las condiciones que, de conformidad con lo prescrito en el artículo 7.º del Decreto 877 de 1976 (10 de mayo), determinaron su constitución.

de desastres previsible técnicamente y a la realización de las construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

Por lo anterior, ordena al Distrito Capital elaborar un “Plan de reubicación de asentamientos humanos”, cuyo objeto será la reubicación de los asentamientos que amenacen ruina, se encuentren ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y comporten riesgo no mitigable.

– Se levanta la suspensión provisional que se decretó respecto del artículo 1.º de la Resolución 463 de 2005 y de la totalidad de la Resolución 1582 de 2005.

Finalmente, la parte resolutoria de la Sentencia confirmó el numeral 1 de la sentencia proferida el 29 de septiembre de 2006 por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Segunda, Subsección “B”, en cuanto declaró responsable de la violación de derechos colectivos al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, a la CAR y al Distrito Capital. Además, modificó algunas de las órdenes impartidas en primera instancia, precisando las obligaciones y prohibiciones en cabeza de cada una de las autoridades involucradas.

Si bien se puede observar que con esos dos pronunciamientos judiciales se constituye un régimen de protección de los cerros orientales, también es evidente la problemática existente alrededor de los derechos adquiridos de las personas que tenían predios en dichas zonas, conflicto que se examina a continuación.

### III. CONFLICTO JURÍDICO

Una vez analizado el contexto fáctico, normativo y jurisprudencial en cuestión, surge la inquietud acerca de qué sucede con los derechos adquiridos frente a ese marco de protección de los cerros orientales.

Como lo describe Gómez Lee

La situación de los Cerros Orientales se ha venido convirtiendo en un punto crítico, y es evidente que los diferentes comités creados para el manejo no han funcionado, debido a que no existe un real entendimiento entre la CAR y el Distrito que son los encargados de manejar lo relativo a este tema, una atendiendo a sus funciones como máxima autoridad ambiental en esta parte del territorio y el otro como la autoridad que tiene que regular el uso que se le dé al suelo urbano y todas las determinaciones del POT. se hace evidente que el manejo y cuidado de los Cerros

Orientales ya no es una situación manejable para la CAR, y peor aún: si la situación se sigue tratando como se ha venido haciendo, nos vemos enfrentados a la innegable realidad de que los Cerros Orientales, con toda su importancia ambiental, inevitablemente van a desaparecer; es necesario que se ponga fin a la práctica de evitar la responsabilidad de su cuidado.

Ante la realidad indiscutible de la población que habita los Cerros Orientales, se evidencia la ineficacia de las medidas tomadas hasta el día de hoy y la fragilidad de los habitantes de estas zonas. Es necesario aclarar que esta población cuenta con algunos servicios básicos y atención por parte de las autoridades locales, pero su situación se puede clasificar como precaria, y los asentamientos que se encuentran dentro del área de reserva, que es jurisdicción de la CAR, se encuentran en un estado de indefensión aún mayor. Tampoco se puede permitir que para proteger los derechos de este grupo de personas ubicadas en la reserva, ya sea por descuido de la autoridad competente o por autorización de esta, se siga permitiendo una explotación indiscriminada del Bosque Oriental (2009, p. 226).

Es evidente que existen propietarios que de buena fe han adquiridos predios en la zona en cuestión. Como lo reconoce el Consejo de Estado en la Sentencia que se ha venido estudiando, algunas de las órdenes del Tribunal desconocen

... que muchos propietarios tienen derechos adquiridos con justos títulos en la reserva forestal y en la franja de adecuación, tanto porque tienen licencias válidamente otorgadas y no han construido como porque construyeron cumpliendo todos los requisitos de ley.

Entonces surge la inquietud: ¿cómo se protegen esos derechos válidamente adquiridos frente a decisiones, igualmente válidas, de protección de la zona de reserva?

Al analizar la cuestión, el Consejo de Estado señala que el concepto de derechos adquiridos

... hace relación a las licencias de construcción válidamente expedidas al amparo de la normatividad vigente, o a las construcciones levantadas en virtud de esas licencias, cumpliendo todos los requisitos de ley.

Bajo el anterior contexto, la Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos

... de quienes obtuvieron licencias de construcción y/o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo.

Después de hacer un estudio detallado de la jurisprudencia sobre el concepto de derechos adquiridos, hace especial énfasis en el principio de buena fe que “exige de los particulares y de las autoridades ceñirse en sus actuaciones a una conducta honesta, leal y acorde con el comportamiento que puede esperarse de una persona correcta”.

De acuerdo con lo anterior, la sentencia señala que no se reconocerán derechos adquiridos si se demuestra que, a pesar de no existir una anotación registral dentro de la historia traditicia del inmueble que lo afectara a la reserva forestal protectora, por actuaciones se deduzca inequívocamente que el propietario, poseedor o tenedor del inmueble conocía la afectación que pesaba sobre el inmueble en cuanto a la existencia de la reserva.

Adicionalmente, la Sala hace las siguientes precisiones. En primer lugar, ordena a las entidades demandadas que

... adopten las medidas pertinentes para que las urbanizaciones y/o construcciones levantadas legítimamente en la “zona de recuperación ambiental”, porque a sus propietarios se les reconocen derechos adquiridos, de conformidad con lo expuesto anteriormente se ajusten a la normatividad ambiental, dando aplicación inmediata a las tasas compensatorias, por las consecuencias nocivas a que hace referencia el artículo 42 de la Ley 99 de 1993, por el aprovechamiento de la reserva y/o para compensar los gastos de mantenimiento, reposición y operación del programa que permita y garantice la renovabilidad de los recursos naturales renovables.

En segundo lugar, las licencias de construcción legalmente obtenidas en la zona de reserva forestal propiamente tal –no en la franja de adecuación– que no se han materializado en una construcción,

... ya no podrán realizarse puesto que a partir de este fallo no se podrá levantar ninguna construcción o tipo de vivienda en la zona de reserva forestal. Lo anterior, igualmente impone a la Sala ordenar al Distrito modificar el POT para que este tenga en cuenta los derechos adquiridos de las personas que edificaron en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, así como las restricciones y permisos en los usos del suelo de los que se habla en el presente fallo.

Aun con la Sentencia del Consejo de Estado la problemática de los cerros orientales está vigente, y el comité de verificación creado para dar seguimiento al cumplimiento de la sentencia ha seguido tomando importantes decisiones al respecto, siendo el tema de los derechos adquiridos uno de los más relevantes. El 8 de agosto del 2016 se realizó una nueva audiencia del Comité de Verificación del Fallo, en la que el magistrado ponente del fallo de primera instancia, César Palomino, sentó los siguientes criterios sobre el tema:

– En la zona de reserva forestal no se puede viabilizar ninguna licencia y no habrá derechos adquiridos en ningún caso.

– En la franja de adecuación quienes contaban con licencias de urbanismo ejecutadas o expedidas en la fecha de la suspensión, tendrán derecho a ejecutar las obras de urbanización y a obtener licencia de construcción.

– Quienes tenían licencias de urbanismo y construcción tendrán los derechos que la ley asigna a los titulares de licencias: podrán obtener prórrogas y revalidaciones, y posteriores ampliaciones.

– Quienes voluntariamente habían suspendido el trámite de licencia podrán solicitar que el trámite continúe.

– Se debe demostrar que con la construcción derivada de la licencia no se producirá una afectación ambiental al agua o al suelo. Esa posible afectación la verificará una comisión conjunta de la CAR y la Secretaría de Ambiente de Bogotá, con la vigilancia de la Personería de Bogotá<sup>20</sup>.

Es consistente esta argumentación con lo que se expuso en la primera parte de este documento, y es que la protección del medio ambiente, en este caso la protección de la zona de reserva forestal prevalece sobre los derechos adquiridos de los particulares. No obstante, no se puede desconocer que por el contexto de la problemática, existen particulares que adquirieron sus derechos de buena fe, y en ciertos casos con la aquiescencia del Estado. Algo similar sucede en el caso que se expondrá a continuación.

## 2. TÍTULOS MINEROS OTORGADOS EN ZONAS POSTERIORMENTE EXCLUIDAS DE LA MINERÍA

Otro tema actual, de gran importancia para el país en los últimos años, es el caso de los títulos mineros expedidos en zonas posteriormente excluidas

---

20 La información de la Audiencia de Verificación del fallo se tomó de MALDONADO (2016).



de la minería. Colombia, un país tradicionalmente minero, ha fortalecido en los últimos años la actividad extractivista, denominada recientemente “Locomotora Minera”, con el fin fomentar la inversión internacional en esa actividad de vital importancia para el desarrollo económico del país. No obstante, en los últimos meses, la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en cumplimiento de los fines estatales de protección del medio ambiente y de los recursos naturales, ha proferido una serie de fallos que han causado gran controversia en algunos sectores, especialmente el minero y el petrolero, quienes alegan que dichos fallos generan incertidumbre jurídica, desconocen derechos adquiridos, y obstaculizan el desarrollo del país, tal como señala Macías Gómez (2016).

Al igual que en el caso anterior el análisis se divide en tres partes: en primer lugar, se expone de manera concreta el marco jurídico aplicable al caso (i); en segundo lugar se presentan los principales pronunciamientos jurisprudenciales al respecto (ii), y finalmente, se analiza el conflicto jurídico en relación con los derechos adquiridos (iii).

## I. MARCO JURÍDICO APLICABLE AL CASO

No es del caso analizar exhaustivamente todo el marco normativo de la actividad minera, pues se excederían las pretensiones de esta investigación. No obstante, es necesario exponer la normatividad relativa a la expedición de títulos mineros, y las restricciones para realizar dicha actividad.

La actividad minera está regulada por el Código de Minas, *Ley 685 de 2001*, según el cual el contrato de concesión minera es el título minero otorgado por el Estado para la explotación de minerales de propiedad estatal (art. 14). Dicha norma establece los requisitos y el procedimiento para que un interesado pueda obtener legítimamente, por medio de ese título, el derecho de explotar recursos minerales. No obstante, existen restricciones de diferente naturaleza para la realización de la actividad. Pero lo que nos interesa para esta investigación tiene que ver con las restricciones ambientales para la selección del área que será objeto de la exploración y posterior explotación minera. Para esos efectos el Código Minero regula las zonas reservadas, excluidas y restringidas de la minería (arts. 31 a 37). Esas restricciones pueden ser *absolutas*, es decir, aquellas que impiden sin excepción alguna la selección de esa área específica para un proyecto minero, o *relativas*, aquellas que limitan mas no impiden del todo la exploración y

explotación en el área señalada, y requieren de autorizaciones, trámites o permisos adicionales para ello, tal como se puede ver en la siguiente tabla<sup>21</sup>.

	ZONA	RESTRICCIÓN	TRÁMITE ADICIONAL
Reservas especiales	Reservas especiales destinadas a la realización de proyectos mineros estratégicos (minería tradicional).	Absoluta	N/A
	1. Reservas especiales destinadas a realizar un proceso de selección objetiva.	Relativa	Participar en el proceso de licitación.
	2. Reservas especiales realizadas por Ingeominas.	Relativa	Participar en la entrega del área para realizar los estudios correspondientes.
Zonas de seguridad nacional		Absoluta	N/A
Zonas excluidas	Las áreas que integran el sistema de parques nacionales naturales.	Absoluta	N/A
	Los parques naturales regionales.	Absoluta	N/A
	las zonas de reserva forestal.	Relativa	Sustracción temporal y definitiva, siempre que no se trate de reservas forestales protectoras.
	Los ecosistemas de páramo.	Absoluta	N/A
	Humedales incluidos dentro de la lista de humedales de importancia internacional en virtud de lo dispuesto en la Convención Ramsar.	Absoluta	N/A
Zonas restringidas	Perímetro urbano de ciudades o poblados.	Relativa	Que no esté expresamente prohibido en las normas ambientales en concordancia con el POT.
	Áreas ocupadas por construcciones rurales.	Relativa	Contar con el consentimiento del dueño o poseedor, y que no haya peligro para la salud e integridad.
	Zonas de interés arqueológico, histórico y cultural	Relativa	Contar con la autorización de la autoridad competente.
	Playas, zonas de bajamar y trayectos fluviales.	Relativa	Contar con la autorización de la autoridad competente.
	Área ocupada por una obra pública o adscrita a un servicio público.	Relativa	– Permiso previo de la persona a cargo de la obra o servicio. – Que las normas aplicables no sean incompatibles con la actividad minera a desarrollar. – Que no se afecte la estabilidad de las construcciones o instalaciones

21 Para un análisis detallado de estas figuras ver AMAYA ARIAS (2011).

	ZONA	RESTRICCIÓN	TRÁMITE ADICIONAL
Zonas restringidas	Zonas mineras indígenas.	Relativa	Que las autoridades comunitarias, dentro del plazo señalado, no ejerzan su derecho de preferencia.
	Zonas mineras de comunidades negras.	Relativa	
	Zonas mineras mixtas.	Relativa	
Zonas marinas	Arrecifes de coral y manglares.	Absoluta	N/A
	Pastos marinos.	Relativa	Pendiente de reglamentación del Gobierno.

Fuente: Amaya Arias (2011).

Adicionalmente, bajo los criterios de la Corte Constitucional, se considera 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”<sup>22</sup>. Lo anterior quiere decir que se pueden salvaguardar, entre otros, “los ecosistemas que requieren protección bajo los compromisos internacionales y que, aunque no han sido declarados o no cuentan con una categoría especialmente aplicada, son identificables y potencialmente delimitables” (Luna Gélvez y Correa Sánchez, 2015, p. 5).

Entonces, se puede decir que hasta este punto el tema no presenta problemas. El interesado en explorar y explotar un mineral debe fijarse en la situación jurídica del área que desea solicitar, para que si se encuentra frente a una restricción relativa, realice los trámites correspondientes a fin de levantar esa restricción, pues de lo contrario, si se encuentra frente a una restricción absoluta, existe la imposibilidad de obtener el derecho.

Ahora bien, el problema surge cuando en la zona de especial importancia ecológica la restricción absoluta surge con posterioridad a la obtención legítima del título minero. Este es el caso de la minería en zonas de páramo. En la *Resolución 769 de 2002* se definió el páramo como el

... ecosistema de alta montaña ubicado entre el límite superior del bosque andino y, si es el caso, con el límite inferior de los glaciares o nieves perpetuas, en el cual domina una vegetación herbácea y de pajonales, frecuentemente frailejones y puede haber formaciones de bosques bajos y arbustivos y presentar humedales como ríos, quebradas, arroyos, turberas, pantanos, lagos y lagunas.

Este ecosistema está compuesto por tres franjas:

22 Corte Constitucional. Sentencia C-339 de 2002, M. P.: JAIME ARAÚJO.

– *Subpáramo o páramo bajo*: franja inferior del páramo que sigue a la ocupada por la vegetación arbórea del bosque andino de la región. Se caracteriza por el predominio de chuscales, vegetación arbustiva y de bosques bajos altoandinos.

– *Páramo propiamente dicho*: franja intermedia del páramo caracterizada principalmente por una vegetación dominante de pajonales y diferentes especies de frailejones.

– *Superpáramo o páramo alto*: franja superior del páramo caracterizada por poca cobertura vegetal y diferentes grados de superficie de suelo desnudo.

Además, la Ley 1382 de 2010, declarada inexecutable, incluyó en su momento como áreas excluibles de minería los ecosistemas de páramo y los humedales designados dentro de la lista de importancia internacional de la Convención Ramsar, siempre y cuando se delimiten geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales. Si bien la declaratoria de inexecutable de dicha ley representó una regresión de la protección ambiental en la actividad minera, los páramos no quedaron completamente desprotegidos<sup>23</sup>. Actualmente esos ecosistemas se consideran zonas de exclusión minera de acuerdo con lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, *Ley 1450 de 2011*. Dicha norma señaló que

... en los ecosistemas de páramos no se podrán adelantar actividades agropecuarias, ni de exploración o explotación de hidrocarburos y minerales, ni construcción de refinерías 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 (art. 202).

De la mano de lo anterior, la normatividad señalada también contempló la obligación, en cabeza de la autoridad ambiental, de delimitar los ecosistemas en cuestión. Así, en su artículo 34 el Código de Minas señala:

... estas zonas para producir estos efectos, deberán ser delimitadas geográficamente por la autoridad ambiental con base en estudios técnicos, sociales y ambientales.

Igualmente, la Ley 1450 de 2011, en el artículo 202 dispuso que

---

23 Con respecto a otras regresiones del nivel de protección alcanzado en materia de páramos y zonas de reserva forestal ver AMAYA ARIAS (2015).

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. Las Corporaciones Autónomas Regionales, las de Desarrollo Sostenible, los grandes centros urbanos y los Establecimientos Públicos Ambientales realizarán el proceso de zonificación, ordenamiento y determinación del régimen de usos de estos ecosistemas, con fundamento en dicha delimitación, de acuerdo con las normas de carácter superior y conforme a los criterios y directrices trazados por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial o quien haga sus veces. Para lo anterior, tendrán un plazo de hasta tres (3) años a partir de que se cuente con la delimitación.

Posteriormente, la *Ley 1753 de 2015*, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, señaló lo siguiente:

... 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 Von 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 (art. 173).

Adicionalmente, el párrafo primero del artículo 173 de la ley comentada señala que

... 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 o 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 delimi-

tadas 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.

Este ha sido uno de los puntos principales de la problemática analizada, pues la delimitación de los páramos del país se ha venido realizando desde 2014<sup>[24]</sup>, con posterioridad a la expedición de múltiples títulos mineros en esas zonas. Como se observa, la normatividad de protección y régimen de usos de los ecosistemas de páramo trajo implicaciones importantes para los títulos mineros que se encontraban legítimamente otorgados en dichas áreas y, en consecuencia, de los derechos legítimamente adquiridos por sus titulares.

Concretamente, mediante las leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011 el legislador prohibió la ejecución de proyectos y actividades de exploración y explotación de minería e hidrocarburos en las áreas que hubieran sido delimitadas como páramos, prohibición que fue matizada por lo dispuesto en la Ley 1753 de 2015, al revivir el fundamento jurídico con base en el cual la Administración expidió licencias ambientales y suscribió contratos de concesión en los términos señalados. Sobre este tema se profundizará en el siguiente punto.

## II. PRONUNCIAMIENTOS JURISPRUDENCIALES

Como se señaló, en los últimos años la Corte Constitucional ha hecho una serie de pronunciamientos encaminados a proteger el medio ambiente y los recursos naturales de una forma más activa y directa. Es el caso, entre otras disposiciones, de la Sentencia C-035 de 2016, demanda de inconstitucionalidad contra el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018<sup>[25]</sup>. Debido a la complejidad de la demanda, a la extensión de los temas planteados y a la cantidad de las disposiciones acusadas, la Sala Plena dividió el análisis de la demanda en tres secciones principales, siendo en la tercera donde se estudian los cargos de inconstitucionalidad planteados

---

24 El primer páramo delimitado fue el páramo de Santurbán, por medio de la Resolución 2090 de 2014 y en total ya son catorce los páramos delimitados en el último año.

25 Corte Constitucional. Sentencia C-035 de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

contra el artículo 173 de la Ley 1753 de 2015, que regula las actividades extractivas en los ecosistemas de páramos.

La demanda contra un aparte del párrafo del artículo señalado se sustenta en tres cargos: en primer lugar, los demandantes señalan que dicha norma incluye

... una excepción a la prohibición general de no realizar actividades de explotación en ecosistemas de páramos, previendo que dicha actividad puede desarrollarse en aquellos casos en que se hayan otorgado licencias ambientales con anterioridad a la Ley 1382 de 2010 y 1450 de 2011. Mencionan que el impacto de esta disposición en el ambiente es evidente, toda vez que actualmente hay trescientos cuarenta y siete (347) títulos en páramos que cuentan con licencias ambientales.

En segundo lugar, resaltan la importancia ecológica de los páramos, presentando informes donde se concluye que

... los ecosistemas de páramo son muy frágiles, y que la actividad minera puede acarrear consecuencias negativas en las coberturas vegetales y cambios geomorfológicos y físico-químicos en el suelo y subsuelo, lo que deviene en una vulneración de los principios del medio ambiente sano, el desarrollo sostenible, el principio de precaución y el derecho al agua.

Además, señalan que existe una violación del patrimonio público

Por los altos costos que implicaría para el Estado colombiano los daños ocasionados por cuenta de la actividad minera y petrolera en los páramos en su mayoría baldíos reservados y por los costos que implicaría para el Estado la recuperación de dichos ecosistemas –recuperación total que resulta imposible–, así como la consecución de nuevas fuentes para soportar la demanda de agua.

En tercer lugar, en aplicación de un estricto test de constitucionalidad, señalan que

... los derechos y principios en tensión son, por un lado, los derechos fundamentales al agua, al medio ambiente sano y al patrimonio público, y por otro, la confianza legítima de quienes ejercen la actividad minera y de hidrocarburos.

Los accionantes consideran

... que el fin que la norma protege, es decir, la confianza legítima, no puede sobreponerse a fines superiores de interés general, como la necesidad de proteger el ambiente, el agua y el patrimonio público. Tampoco consideran que es necesaria la medida, puesto que puede acudir a mecanismos menos lesivos (por ejemplo, compensaciones), ni proporcional, puesto que implica una limitación desmesurada de principios y derechos constitucionales y del principio de precaución.

En relación con los cargos descritos la Corte Constitucional identificó las tres hipótesis o situaciones en las que se pueda encontrar un particular que pretenda desarrollar actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables en las áreas delimitadas como páramos:

1. Actividades de exploración y explotación de recursos naturales no renovables que se realicen en áreas que han sido delimitadas como páramos, y que cuentan con una licencia ambiental (o con el instrumento de control y manejo ambiental equivalente) y con un contrato de concesión, anteriores a la entrada en vigor de las prohibiciones legales para ejercer dichas actividades en páramos. En tal situación, las actividades se pueden continuar realizando hasta su terminación, pero no hay lugar a la prórroga del contrato<sup>26</sup>.

2. Actividades mineras y de hidrocarburos que cuenten con licencia ambiental expedida con anterioridad a la entrada en vigor de las prohibiciones, sin que la norma establezca como requisito contar también con un contrato. En este supuesto, las licencias otorgadas antes de la entrada en vigencia de la prohibición, en las áreas de páramo delimitadas, estarán sujetas a control, seguimiento y revisión por parte de las autoridades mineras, de hidrocarburos y ambientales, con base en las directrices que defina el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible para tal efecto.

---

26 Como señala la sentencia analizada, "... la autorización conferida por la disposición acusada en esta hipótesis tiene una restricción temporal, dependiendo del tipo de actividad de que se trate, así:

– Para que se puedan realizar actividades mineras se requiere que el contrato y licencia ambiental hayan sido otorgados con anterioridad al 9 de febrero de 2010, fecha en que se entiende que entró en vigencia la prohibición de llevar a cabo actividades mineras del artículo 3.º de la Ley 1382 de 2010, por la cual se expidió el Código de Minas.

– Para que se puedan realizar las actividades de hidrocarburos se requiere que el contrato y licencia ambiental hayan sido otorgados con anterioridad al 16 de junio de 2011, fecha en que se entiende que entró en vigencia la prohibición de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en zonas delimitadas como páramos, establecida en el parágrafo 2.º del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011, por medio de la cual se expidió el Plan Nacional de Desarrollo anterior".



3. Actividades mineras que cuenten con licencia ambiental, sin especificar si se incluyen aquellas que adicionalmente tienen un contrato de concesión o no. En este caso, la norma dispone que aún en el evento en el cual una persona cuente con una licencia ambiental, si no es posible prevenir, mitigar, corregir o compensar los posibles daños ambientales sobre el ecosistema de páramo, la actividad minera no podrá seguir desarrollándose.

De acuerdo con la Corte, en términos generales,

... los primeros tres incisos del párrafo primero del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015 restablecen la posibilidad de que los particulares desarrollen proyectos y actividades de exploración y explotación de recursos mineros y de hidrocarburos, las cuales se habían prohibido en las Leyes 1382 de 2010 y 1450 de 2011. En efecto, estas disposiciones están dirigidas a evitar la ocurrencia de la pérdida de fuerza ejecutoria de los actos administrativos que se expidieron con anterioridad a la prohibición indicada, pues al haberse modificado la norma con base en la cual se expidieron, dichas decisiones administrativas decaerían.

En esa medida, la disposición demandada revive el fundamento jurídico con base en el cual la Administración expidió licencias ambientales y suscribió contratos de concesión, que lo habían perdido al entrar en vigor las prohibiciones contempladas en el artículo 3.º de la Ley 1382 de 2010, y en el párrafo segundo del artículo 202 de la Ley 1450 de 2011.

Precisamente el problema jurídico que resolverá la Corte es el siguiente:

¿El restablecimiento de los fundamentos jurídicos con base en los cuales la Administración otorgó licencias ambientales y/o contratos de concesión, para preservar los derechos adquiridos, justifica constitucionalmente el levantamiento de la prohibición para desarrollar proyectos y actividades mineras y de hidrocarburos en ecosistemas de páramo a sus titulares?

Para dar respuesta a este interrogante, la Corte analizó las siguientes cuestiones: 1. La libertad económica, específicamente sus alcances en relación con el desarrollo de actividades de extracción de recursos no renovables; 2. La intervención del Estado en la actividad económica de extracción de recursos naturales no renovables, y el alcance de los derechos otorgados mediante las licencias ambientales y los contratos de concesión para la extracción de recursos del Estado; 3. La Constitución Ecológica y su relación con el concepto de desarrollo sostenible; 4. El alcance del deber del Estado de conservar las

áreas de especial importancia ecológica; 5. El problema de la determinación del concepto de páramo; 6. Los parámetros para la delimitación del páramo; diferencias entre el concepto de área de referencia y el de área delimitada; 7. Las características del ecosistema de páramo y los servicios ambientales que presta; 8. El páramo como regulador del ciclo hídrico; 9. El páramo como sistema de captura de carbono; 10. La biodiversidad en el ecosistema de páramo; 11. La interacción entre los distintos recursos del páramo y la relación de interdependencia entre el páramo y el bosque que lo rodea; 12. La vulnerabilidad, fragilidad y capacidad de recuperación del ecosistema de páramo, y 13. El agua como derecho fundamental la ubicación estratégica de los ecosistemas de páramo.

Después de señalar la importancia ecológica de los páramos, y las tensiones existentes entre el medio ambiente y la libertad económica, la Corte Constitucional, frente a la pregunta de si resulta razonable permitir transitoriamente las actividades de minería e hidrocarburos en áreas de especial protección ecológica, da una respuesta negativa:

... el sacrificio de los bienes jurídicamente protegidos, como la calidad, continuidad y accesibilidad del agua, y los demás servicios ambientales que prestan los páramos resulta desproporcionado 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.

Por lo anterior, decidió declarar la inconstitucionalidad de los incisos primero, segundo y tercero del primer párrafo del artículo 173 de la Ley 1753 de 2015.

### III. CONFLICTO JURÍDICO

Como se puede extraer del fallo expuesto, la problemática de los derechos adquiridos con la expedición de títulos mineros en zonas posteriormente excluidas de la minería tiene unos efectos importantes no solo en materia ambiental, sino en relación con la seguridad jurídica y la protección de las inversiones legalmente constituidas en Colombia. Es evidente que la protección de los páramos representa un interés constitucional superior para el Estado, pero no se puede desconocer el reto futuro que esto significa para el país, pues sin duda las empresas que se han visto afectadas

por tales medidas reclamarán al Estado por la vulneración de sus intereses económicos.

¿Qué sucede entonces con los derechos adquiridos de los titulares de esos títulos mineros? La Corte Constitucional en la sentencia analizada da una respuesta clara a este interrogante:

... 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.

No obstante, esa respuesta no es novedosa. Como lo señala Macías Gómez (2016), en este caso no se puede hablar de derechos adquiridos, pues en derecho público no existen, salvo excepciones legales, y ya lo ha dicho la Corte Constitucional, tampoco en materia ambiental. El derecho minero también se encuentra en el ámbito del derecho público, en el que no se consolidan situaciones jurídicas definitivas, porque la Administración tiene la facultad de disponer y vigilar las relaciones jurídicas que establezca con el titular minero en razón del interés general, y de conservar la propiedad de los recursos naturales no renovables (Luna Gélvez y Correa Sánchez, 2015, p. 26).

Ya lo había dicho la Corte Constitucional “en materia de derecho público, la noción de derechos adquiridos tiende a diluirse, pues esta noción, admitida universalmente se refiere sustancialmente a los derechos que regulan las leyes civiles”<sup>27</sup>. A la misma conclusión ha llegado el Consejo de Estado colombiano al decir que:

Los actos administrativos que confieren permisos, licencias, autorizaciones y similares, son actos provisionales, subordinados al interés público y, por lo tanto, a los cambios que se presenten en el ordenamiento jurídico respectivo. Quiere decir ello que los derechos o situaciones jurídicas particulares nacidos de la aplicación del derecho policivo, no son definitivos y mucho menos absolutos, de allí que como lo ha sostenido la Sala, no generen derechos adquiridos<sup>28</sup>.

---

27 Corte Constitucional. Sentencia T-001 de 1992, M. P: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

28 Consejo de Estado. Sección Primera. Sentencia del 12 de agosto de 1999, expediente 5500, C. P.: JUAN ALBERTO POLO FIGUEROA.

Posteriormente, la Corte Constitucional señaló:

De ahí que el ordenamiento constitucional, a la vez que garantiza los derechos adquiridos de conformidad con la ley civil, previsión en la que tienen cabida los derechos patrimoniales de origen contractual... impone límites a esta protección, en cuanto los intereses que de tales derechos se derivan deben ceder cuando se enfrenten a intereses públicos o sociales<sup>29</sup>.

Más recientemente una interesante sentencia del Tribunal Superior Administrativo de Cundinamarca reiteró que en materia de explotación de recursos naturales renovables y no renovables no existen derechos adquiridos,

... pues las normas que regulan la actividad de minería priman sobre las cláusulas que rigen el contrato de concesión minero, cuando la autoridad ambiental se encuentra en ejercicio del principio de la precaución, por consiguiente no existen derechos adquiridos, y mucho menos el desconocimiento de la buena fe y la confianza legítima, por cuanto es una obligación constitucional la protección de los recursos ambientales<sup>30</sup>.

## CONCLUSIONES

Se puede afirmar que en derecho público, concretamente en derecho ambiental, no existen derechos adquiridos. Es más, ni siquiera en el campo del derecho civil se puede hablar de derechos adquiridos de manera absoluta. Con la Constitución Política de 1991 (incluso desde antes, recuérdese la sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 1977), el interés general, de orden económico, social o ambiental, ha alcanzado una dimensión superior, que incluso puede transformar las nociones más tradicionales de la disciplina jurídica.

En los casos estudiados, los particulares que habían configurado derechos de distinta naturaleza se vieron afectados por decisiones jurisprudenciales cuya finalidad primordial es la protección del medio ambiente y los recursos naturales, de un lado, en el caso de los cerros orientales, incluso con la aquiescencia del Estado, pues la falta de organización y gestión integral de la

---

29 Corte Constitucional. Sentencia C-058 de 2002, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS.

30 Consejo de Estado. Sección Tercera. Subsección A. Proceso 2013-0725. 5 de marzo de 2014, M. P.: JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ.

zona llevó a la situación descrita, y de otro, en el caso de los títulos mineros, el mismo Estado ha impulsado la actividad minera como una “locomotora” para el desarrollo del país.

No obstante, no se puede hablar de derechos adquiridos. Resultaría más adecuado hablar de los principios de confianza legítima y de seguridad jurídica, que son los que evidentemente resultan afectados por las decisiones estudiadas. Si bien es evidente que son necesarias las decisiones jurídicas encaminadas a proteger el medio ambiente, también resulta evidente que las cargas que deben soportar los particulares por esa función ecológica no son ilimitadas. Este tipo de decisiones deben tener en cuenta los escenarios socioeconómicos que crean, y está en cabeza del juez tomar una decisión equilibrada cuyas consecuencias sean analizadas y contempladas, para que efectivamente se logre un balance entre todos los intereses en juego.

#### BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. “Cerros orientales. Cronología jurídica”, (s.f.). Disponible en [<http://cerros-debogota.org/bibliotecavirtual/documentos/index.html>].
- AMAYA ARIAS, Á. M. “Las zonas reservadas, excluidas y restringidas de la minería en Colombia”, en *Minería, Energía y Medio Ambiente*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2011.
- AMAYA ARIAS, Á. M. “Aplicación práctica del principio de no regresión en el derecho ambiental colombiano: especial referencia a la protección de los páramos y las zonas de reserva forestal”, en AA.VV. *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, t. XV Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2015.
- AMAYA ARIAS, Á. M. *El Principio de No Regresión en el Derecho Ambiental*, Madrid, Iustel, 2016.
- AMAYA NAVAS, Ó. D. *El desarrollo sostenible y el derecho fundamental a gozar de un ambiente sano*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2012.
- AMAYA NAVAS, Ó. D. *La Constitución Ecológica de Colombia*, 3.<sup>a</sup> ed., Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2016.
- BETANCOURT REY, M. “El régimen de las transiciones legislativas”, *Revista Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario*, 71 (506 y 507), enero-diciembre de 1978.
- CAMARGO, G. *Marco Normativo de los Cerros Orientales de Bogotá*, (s.f.).

GÓMEZ LEE, I. D. “Conflictos entre los derechos a la propiedad y el medio ambiente en los cerros orientales de Bogotá y la inseguridad jurídica”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, n.º 2, primer semestre de 2009, 223-246.

JIMÉNEZ LARRARTE, M.; N. JIMÉNEZ GALINDO y A. PUENTES RIAÑO. “Interés público de minería vs. interés público de protección ambiental: un debate constitucional”, 2011. Disponible en [<https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2012/05/interes-publico-de-mineria-vs-interes-publico-de-proteccion-ambiental-un-debate-constitucional-1.pdf>].

LUNA GÉLVEZ, M. y N. CORREA SÁNCHEZ. “Inexistencia de derechos adquiridos: títulos mineros vigentes en áreas posteriormente declaradas excluidas de la minería”, *Revista de Derecho Público*, n.º 34, Bogotá, Universidad de Los Andes, enero-junio de 2015, 4-30.

MACÍAS GÓMEZ, L. F., 2016). “Seguridad jurídica y medioambiente: el caso del sector minero y petrolero”, *Ámbito Jurídico*. Disponible en [<https://www.ambitojuridico.com/BancoConocimiento/Minas-y-Energia/seguridad-juridica-y-medioambiente-el-caso-del-sector-minero-y-petrolero>].

MALDONADO, M. M., 2016). “Lo que pasó en la Audiencia del Comité de Verificación del Fallo de Cerros”, Disponible en [<http://imaginabogota.com/notas/lo-que-paso-en-la-audiencia-del-comite-de-verificacion-del-fallo-de-cerros/>]

Secretaría Distrital de Ambiente. *Cerros Orientales*, (s.f.). Disponible en [<http://ambientebogota.gov.co/cerros-orientales#sthash.2DQKqkdc.dpuf>].

VALENCIA ZEA, A. *Derecho civil*, t. I, *Parte general y personas*, Bogotá, Editorial Temis, 2011.

VALERO RODRÍGUEZ, J. H. *Derechos adquiridos en el derecho laboral*, Bogotá, Librería Ediciones del Profesional, 2012.

#### CORTE CONSTITUCIONAL

Sentencia T-001 de 1992, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Sentencia C-168 de 1995, M. P.: CARLOS GAVIRIA DÍAZ.

Sentencia C-221 de 1997, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Sentencia C-126 de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Sentencia C-478 de 1998, M. P.: ALEJANDRO MARTÍNEZ CABALLERO.

Sentencia C-058 de 2002, M. P.: ÁLVARO TAFUR GALVIS.

Sentencia C-339 de 2002, M. P.: JAIME ARAÚJO.

Sentencia T-009 de 2008, M. P.: MARCO GERARDO MONROY CABRA.

Sentencia C-035 de 2016, M. P.: GLORIA STELLA ORTIZ DELGADO.

#### CONSEJO DE ESTADO

Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. 5 de noviembre de 2013, Ref.: 250002325000200500662, C. P.: MARÍA CLAUDIA ROJAS LASSO.

Sección Tercera. Subsección A. Proceso 2013-0725. 5 de marzo de 2014, C. P.: JUAN CARLOS GARZÓN MARTÍNEZ.

#### TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE CUNDINAMARCA

Sección Segunda. Subsección "B". 29 de septiembre de 2006, M. P.: CÉSAR PALOMINO CORTÉS.