



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

CONSEJERO PONENTE: HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ

Bogotá D.C., nueve (9) de junio de dos mil veintidós (2022)

Referencia: Acción de nulidad y restablecimiento del derecho

Número único de radicación: 11001032400020100004900

Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Demandada: Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible)¹

Tema: Se resuelve sobre la nulidad de los autos 3472 de 27 de noviembre de 2008 y 1681 de 8 de junio de 2009, expedidos por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

SENTENCIA EN ÚNICA INSTANCIA

La Sala decide, en única instancia, la demanda presentada por la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P. contra la Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

La presente sentencia tiene las siguientes tres partes: i) Antecedentes; ii) Consideraciones de la Sala; y iii) Resuelve; las cuales se desarrollan a continuación.

¹ Mediante la Ley 1444 de 4 de mayo de 2011 se escindió el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y se creó el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

I. ANTECEDENTES

La demanda

1. La sociedad EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.², en adelante la parte demandante, presentó demanda³ contra la Nación - Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible), en adelante la parte demandada, en ejercicio de la acción de nulidad y restablecimiento del derecho prevista en el artículo 85 del Decreto 01 de 2 de enero de 1984⁴, en adelante, Código Contencioso Administrativo, para que se declare la nulidad de los autos núm. 3472 de 27 de noviembre de 2008⁵ y núm. 1681 de 8 de junio de 2009⁶, expedidos por la profesional especializada, código 2028, grado 17, de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible).

Pretensiones

2. La parte demandante formuló las siguientes pretensiones:

“[...] 1.- Que se declare la Nulidad del Acto Administrativo No. 3472 de 27 de noviembre de 2008, expedido por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial mediante el cual se declaró que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado "Río Sinú" en la ubicación declarada por la Empresa URRÁ S.A E.S.P y se advirtió a la empresa sobre la inviabilidad jurídica del proyecto.

2.- Que se declare la Nulidad del Acto Administrativo No. 1681 de 8 de junio de 2009, expedido por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial, por el cual se confirmó en su totalidad el auto No. 3472 de 27 de noviembre de 2008.

3.- Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se ordene al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial permitirle a la

² A través de apoderado judicial.

³ Folios 62 a 69 del cuaderno núm. 1 del expediente.

⁴ “[...] Por el cual se Reforma el Código Contencioso Administrativo [...]”.

⁵ “[...] Por el cual se declara sobre una presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas [...]”.

⁶ “[...] Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra del Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008 [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRÁ S.A. E.S.P. - URRÁ S.A. E.S.P.

Empresa URRÁ S.A. E.S.P presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el Proyecto denominado "Río Sinú".

4.- Que como consecuencia de lo anterior y a título de restablecimiento del derecho se señale a la entidad demandada que el Proyecto "Río Sinú" SÍ es viable en términos jurídicos y por lo tanto se debe permitir a la Empresa URRÁ S.A. E.S.P continuar con el procedimiento previsto en el Decreto 1220 de 2005 y normas concordantes sobre licencias ambientales.

5.- Que se condene en costas a la entidad demandada.

[...].

Presupuestos fácticos

3. La parte demandante fundamentó sus pretensiones, en síntesis, en los siguientes hechos:

3.1. El Instituto de Desarrollo de los Recursos Naturales Renovables (INDERENA), en adelante INDERENA, mediante Resolución núm. 243 de 13 de abril de 1993, otorgó licencia ambiental a la Corporación Eléctrica de la Costa Atlántica "CORELCA" para la etapa de construcción del Proyecto Hidroeléctrico Multipropósito de Urrá I.

3.2. A través de Resolución núm. 838 de 5 de octubre de 1999, expedida por el Ministerio del Medio Ambiente, se autorizó la cesión de la licencia ambiental indicada a la empresa URRÁ S.A. E.S.P., “[...] en relación con el proyecto de construcción de la hidroeléctrica de Urrá I. [...]”.

3.3. La parte demandante inició su operación comercial desde el 15 de febrero de 2000, “[...] con la puesta en servicio de la primera unidad de la Central Hidroeléctrica URRÁ I, localizada sobre el río Sinú, 30 kilómetros al sur del municipio de Tierralta, en el Departamento de Córdoba. [...]”.

3.4. La parte demandante presentó los días 19 y 26 de junio de 2008, ante la parte demandada, solicitud de pronunciamiento sobre la necesidad de elaborar y presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado "Río Sinú", localizado sobre este río, “[...] 5 kilómetros aguas debajo de la confluencia de este con el río Esmeralda y 30 kms aguas arriba del sitio actual de



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRA S.A. E.S.P. - URRA S.A. E.S.P.

presa de Urrá I, jurisdicción del municipio de Tierralta al sur del departamento de Córdoba. [...]”.

3.5. La Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de la parte demandada, mediante auto núm. 3472 de 27 de noviembre de 2008, declaró que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado "Río Sinú" en la ubicación declarada por la empresa URRA S.A. E.S.P. y advirtió a ésta sobre la inviabilidad jurídica del proyecto.

3.6. El acto administrativo anotado se fundamenta principalmente, en el concepto de 5 de septiembre de 2008, emitido por la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, “[...] *para quien el proyecto "Río Sinú" resulta inviable dado que se encuentra localizado al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. [...]”.*

3.7. La parte demandante presentó recurso de reposición contra el Auto 3472 de 2008, el cual fue decidido mediante Auto 1681 de 8 de junio de 2009, que confirmó en su totalidad el auto recurrido

3.8. El 24 de noviembre de 2009 se llevó a cabo audiencia de conciliación prejudicial entre las partes del presente proceso, la cual fue declarada fallida.

Normas violadas y concepto de violación

4. La parte demandante, en el escrito de la demanda, señaló como vulneradas las siguientes normas:

- Artículos 2 y 365 de la Constitución Política.

5. La parte demandante, en síntesis, expuso los siguientes cargos de violación:

Primer cargo: Violación directa de las normas en que deberían fundarse



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

5.1. Afirmó que los actos administrativos acusados violan los artículos 2⁷ y 365⁸ de la Constitución Política, en lo referente a los fines del Estado relacionados con el servicio a la comunidad, la promoción de la prosperidad general y la prestación eficiente de los servicios públicos a los habitantes de la Nación, toda vez que dichos actos no se fundamentan en una interpretación armónica de las disposiciones constitucionales que desarrollan el carácter social del Estado, con aquellas atinentes a la preservación del medio ambiente

5.2. Señaló como complementó de lo anterior, que los actos administrativos enjuiciados, se basan en “[...] *una política conservacionista a ultranza sin que se hubiese intentado a lo menos lograr un equilibrio entre la posibilidad de conservar tanto el ambiente como el desarrollo y bienestar de un amplio segmento de la población que se vería beneficiado con el desarrollo de la obra de ingeniería propuesta. [...]*”.

5.3. Resaltó las ventajas del Proyecto Río Sinú, en términos de control de las inundaciones “[...] *sobretudo (sic) en la zona del Medio y Bajo Sinú, la recuperación de zonas que están siendo utilizadas en actividades ilícitas [...]*”, y el potencial de energía que generará.

5.4. Indicó que las recurrentes inundaciones presentadas en los últimos años en el Medio y Bajo Sinú, particularmente en 2007 y 2008, “[...] *con los consecuentes efectos sobre las comunidades asentadas a lo largo del Río Sinú, sus bienes, su espacio vital y a las economías locales, regionales e incluso nacionales, han llevado al Gobierno Nacional a buscar alternativas que permitan el control*

⁷ “[...] ARTICULO 2o. *Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; defender la independencia nacional, mantener la integridad territorial y asegurar la convivencia pacífica y la vigencia de un orden justo.*

Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares. [...]”.

⁸ “[...] ARTICULO 365. *Los servicios públicos son inherentes a la finalidad social del Estado. Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional.*

Los servicios públicos estarán sometidos al régimen jurídico que fije la ley, podrán ser prestados por el Estado, directa o indirectamente, por comunidades organizadas, o por particulares. En todo caso, el Estado mantendrá la regulación, el control y la vigilancia de dichos servicios. Si por razones de soberanía o de interés social, el Estado, mediante ley aprobada por la mayoría de los miembros de una y otra cámara, por iniciativa del Gobierno decide reservarse determinadas actividades estratégicas o servicios públicos, deberá indemnizar previa y plenamente a las personas que en virtud de dicha ley, queden privadas del ejercicio de una actividad lícita. [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRÁ S.A. E.S.P. - URRÁ S.A. E.S.P.

definitivo de dichas inundaciones y como la Central Hidroeléctrica URRÁ I no tiene la capacidad de regulación suficiente para controlar en un 100% las inundaciones en la cuenca media y baja del Río Sinú, [...] como alternativa de solución se ha considerado la construcción de un embalse aguas arriba de la Central Hidroeléctrica URRÁ I, como única alternativa viable dado el grado actual de intervención antrópica en la llanura de inundación natural del Río Sinú. [...]

5.5. Aseveró que con la construcción de este nuevo embalse, proyecto Río Sinú, se podría contener un volumen de agua “[...] igual al de la creciente con periodo de retomo de 1000 años, y operando coordinadamente con URRÁ I se controlarían, no sólo las inundaciones por desbordes del Río Sinú en la cuenca media y baja, sino que se podrían propiciar también las condiciones para que en invierno los niveles de inundación en las ciénagas disminuyeran, evitando así inundar municipios como San Pelayo, Cotorra, Lorica, Momil, Chimá y Purísima, entre otros. [...]

5.6. Sostuvo que: “[...] Sólo construyendo el proyecto Río Sinú y operándolo de manera coordinada con URRÁ I, se podrá garantizar el control total de las inundaciones en el valle del Río Sinú. [...]

5.7. Manifestó que el principal beneficio del Proyecto Río Sinú es el control de inundaciones, pero también con este proyecto se aumentaría la seguridad en el Parque Nacional Natural Paramillo “[...] al hacerse necesario aumentar el pie de fuerza para la seguridad de las obras, [...]”; y, adicionalmente, se tendría una potencia instalada de 420 MW para generación eléctrica que entrarían a reforzar las condiciones energéticas del país.

5.8. Anotó que en los actos administrativos acusados no existió un pronunciamiento de fondo sobre las ventajas y desventajas técnicas y sociales del proyecto, “[...] sin entrar a armonizar posiciones que plantearan la posibilidad de conservar tanto el ambiente como el progreso de la región, [...]” lo que la parte demandante considera relevante dado que con el desarrollo de un proyecto como el del "Río Sinú", se dirigen esfuerzos a atender necesidades de carácter general que benefician a un amplio número de integrantes de la población, lo que es compatible con los artículos 2 y 334 de la Constitución Política.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

5.9. Mencionó que: “[...] *la Constitución Política de 1991 sea una “Constitución ecológica” no significa que la misma plantee un trato irreconciliable entre protección al medio ambiente y mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores. [...]”*, por lo que la defensa del ambiente no puede llevar al extremo de vetar los proyectos de avance de una región.

Segundo cargo: Falsa motivación

5.10. Afirmó que la principal motivación de los actos acusados y que determinó la expedición de estos “[...] *se basa en una errónea interpretación de la figura de la inconstitucionalidad sobreviviente. [...]”*.

5.11. Manifestó que no comparte el argumento de la parte demandada de la derogatoria por inconstitucionalidad sobreviviente, por la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991, del párrafo del artículo 2 del Acuerdo 24 de 2 de mayo de 1977⁹, expedido por el INDERENA y aprobado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución 163 de 6 de junio de 1977¹⁰, que “[...] *establece una excepción a la prohibición de realizar actividades distintas a las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control dentro del área señalada como Parque Nacional Natural PARAMILLO 1, [...]”*.

5.12. Citó la sentencia de la Corte Constitucional C-014 de 1993 y adujo que la regla general es “[...] *la subsistencia de la reglamentación precedente y esta sólo desaparece del universo jurídico cuando entre ella y la nueva Constitución exista una abierta contradicción. [...]”*.

5.13. Indicó que el párrafo del artículo 2 del Acuerdo 24 de 1977 establece una excepción a la prohibición de realizar actividades distintas a las de conservación, investigación, educación, recreación, cultura, recuperación y control dentro del área señalada como Parque Nacional Natural Paramillo, la cual es concordante

⁹ “[...] *Por el cual se reserva, alinda y declara como Parque Nacional Natural un área ubicada en los departamentos de Córdoba y Antioquia. [...]”*.

¹⁰ “[...] *Por el (sic) cual se aprueba el Acuerdo No. 24 de fecha 2 de mayo de 1977, originario de la Junta Directiva del Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente- INDERENA [...]”*.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

con disposiciones expedidas con posterioridad al año 1991, como el artículo 8º del Decreto 500 de 20 de febrero de 2006¹¹.

5.14. Anotó que no es admisible la tesis según la cual en el presente caso se configuró la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, “[...] *máxime si se tiene en cuenta que fue en vigencia de la actual Constitución que se expidió licencia ambiental al proyecto URRÁ I, proyecto basado en los mismos supuestos de hecho y de derecho que ahora se controvierten. [...]*”.

5.15. Expresó que Parques Nacionales Naturales en el concepto que fue acogido por la parte demandada, efectuó un “[...] *juicio de vigencia unilateral [...]*” sobre una disposición que se encuentra vigente, por lo que no es la Dirección Nacional de Parques Nacionales Naturales, ni la parte demandada “[...] *los llamados a pronunciarse sobre su derogatoria. [...]*”.

Contestación de la demanda

6. La parte demandada¹² contestó la demanda en los siguientes términos:

6.1. Se opuso a la prosperidad de las pretensiones porque, a su juicio, además de no contener razones jurídicas y fácticas que evidencien causal de nulidad alguna, la parte demandante argumenta hechos y razones que no fueron alegados en vía gubernativa, violando el principio de “*discusión previa*”.

6.2. Señaló que los argumentos presentados en la demanda no coinciden con los expuestos en el recurso de reposición interpuesto contra el Auto 3472 de 2008, lo que “[...] *genera una vulneración al debido proceso y al derecho a la defensa, toda vez que este Ministerio no ha podido pronunciarse frente a los planteamientos del demandante en sede administrativa. [...]*”.

6.3. Realizó un recuento de la normativa y la jurisprudencia de la Corte Constitucional relacionada para afirmar la inviabilidad jurídica de la realización de

¹¹ “[...] *Por el cual se modifica el Decreto 1220 del 21 de abril de 2005, reglamentario del Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [...]*”.

¹² Por intermedio de apoderado judicial.



proyectos de infraestructura al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales y expresó las siguientes conclusiones:

6.3.1. “[...] Existe el deber específico del Estado de conservar las áreas de especial importancia, entre las cuales está el Sistema de Parques Nacionales, donde únicamente son admisibles usos compatibles con la conservación y está proscrita su explotación. [...]”.

6.3.2. “[...] Es clara la obligación de preservar ciertos ecosistemas (las áreas de especial importancia ecológica), cuya intangibilidad se debe procurar, propendiendo porque su integridad no se menoscabe. [...]”.

6.3.3. La protección constitucional (artículo 63 C.P.) de los parques naturales, que establece que estas zonas de especial importancia ecológica (artículo 79 C.P.) deben mantenerse incólumes e intangibles, y, por tanto, no pueden ser alteradas por el legislador y menos por la administración.

6.3.4. La calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el artículo 63 de la Constitución, debe entenderse en armonía con los artículos 79 y 80 *ibidem*, por lo que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación.

6.3.5. “[...] Cualquier proyecto que pueda afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluso aquel que se pretenda realizar al interior de estas áreas, deberá adelantar el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Este tipo de proyectos no podrán contemplar actividades prohibidas dentro de las áreas, pues la licencia ambiental no podría amparar la violación del régimen de prohibiciones y por lo tanto la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas, las cuales incluso, sólo pueden realizarse siempre y cuando no sean causa de alteración significativa del ambiente natural. [...]”.

6.3.6. La administración no puede mediante acto administrativo (resolución de licencia ambiental) contrariar una norma superior que contiene las prohibiciones como es el Código de Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Decreto



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Ley 2811 de 1974), el Decreto 622 de 1977 y menos la Constitución Política; tampoco la calificación de áreas de especial importancia ecológica realizada por la jurisprudencia de la Corte Constitucional al Sistema de Parques Nacionales Naturales.

6.3.7. “[...] *La imposibilidad constitucional de otorgar licencias ambientales para proyectos, obras o actividades que pretendan realizarse dentro de las áreas del sistema de parques, que comprometan la intangibilidad de las áreas, contemplen usos distintos a los de conservación y por lo tanto no se dirijan al cumplimiento de las finalidades previstas y cambien la destinación de las áreas. [...]*”.

6.4. Precisó que el Parque Nacional Natural Paramillo es una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, creada por el INDERENA a través del Acuerdo 24 de 2 de marzo de 1977, acto administrativo que fue aprobado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución 163 de 1977.

6.5. Indicó que los actos administrativos indicados delimitan el perímetro del Parque Nacional Natural Paramillo y definen el régimen de administración del área; sin embargo, los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo 24 de 1977 y de la Resolución 163 de 1977 excluyen del régimen, “[...] *las zonas que en el futuro serán inundadas por los embalses previstos para el desarrollo hidroeléctrico del Sinú. [...]*”.

6.6. Afirmó que la adopción de esta medida es manifiestamente contraria al régimen de administración previsto en el Decreto 622 de 16 de marzo de 1977¹³, “[...] *pues genera la posibilidad de ejecutar proyectos que derivan en la consumación de actos y acciones en detrimento de una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con lo cual se contraviene el Decreto Ley 216 de 2003, el Código Nacional de los Recursos Naturales y la Constitución Política Nacional. [...]*”.

¹³ “[...] *Por el cual se reglamenta parcialmente: el capítulo V título II parte XIII del Decreto Ley 2811 de 1974 sobre Sistema de Parques Nacionales, la Ley 23 de 1973 y la Ley 2 de 1959 [...]*”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

6.7. Adujo que la vigencia de los parágrafos de los artículos segundos del Acuerdo 24 y la Resolución 163 de 1977 se debe examinar frente a la Constitución Política de 1991, que tiene un marcado sentido conservacionista, y por tanto, devienen en que son manifiestamente contrarios “[...] *al contenido material y al espíritu de la Constitución, situación que conmina a las autoridades administrativas a su inaplicación. [...]*”, de conformidad con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 153 de 15 de agosto de 1887.

6.8. Manifestó respecto de la legalidad de los actos acusados, que no incurren en ningún vicio o causal de nulidad referidas en el artículo 84 del C.C.A., por lo que “[...] *frente a las pretensiones de la demandante se observa el pleno cumplimiento de las funciones de esta entidad, y por tanto, da lugar a que se nieguen las pretensiones de la demanda. [...]*”.

Actuaciones procesales

7. El Despacho sustanciador, mediante auto proferido el 6 de mayo de 2010¹⁴, admitió la demanda y ordenó notificar al Ministro de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y al Procurador Delegado ante esta Corporación; y, mediante auto de 18 de febrero de 2014¹⁵, tuvo por contestada la demanda por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

8. El Despacho sustanciador, mediante providencia de 31 de mayo de 2016¹⁶, ordenó correr traslado a las partes y al Procurador Delegado ante esta Corporación, por el término de diez (10) días, para que presenten sus alegatos de conclusión.

9. La parte demandada y el Ministerio Público guardaron silencio en esta oportunidad procesal, y la parte demandante los allegó de forma extemporánea¹⁷.

¹⁴ Folio 73 del cuaderno núm. 1 del expediente.

¹⁵ Folio 106 *ibidem*.

¹⁶ Folio 111 *ibidem*.

¹⁷ Folios 112 a 142 *ibidem*.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

II. CONSIDERACIONES DE LA SALA

10. La Sala abordará el estudio de las consideraciones en las siguientes partes: *i)* la competencia de la Sala; *ii)* los actos administrativos acusados; *iii)* el problema jurídico; *iv)* marco normativo y desarrollo jurisprudencial del Sistema de Parques Nacionales Naturales; *v)* el principio de desarrollo sostenible; *vi)* desarrollo jurisprudencial de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente; y, *vii)* el análisis del caso concreto.

Competencia de la Sala

11. Vistos: *i)* el numeral 2 del artículo 128 del Código Contencioso Administrativo¹⁸ sobre la competencia del Consejo de Estado, en única instancia, aplicable en los términos del artículo 308¹⁹ de la Ley 1437 de 18 de enero de 2011²⁰, sobre el régimen de transición y vigencia; y *ii)* el artículo 13 del Acuerdo núm. 80 de 12 de marzo de 2019, sobre la distribución de los procesos entre las secciones de esta Corporación, la Sala considera que es competente para conocer del presente asunto.

12. Agotados los procedimientos inherentes al proceso de nulidad y restablecimiento del derecho de que trata este asunto, y sin que se observe vicio o causal de nulidad que puedan invalidar lo actuado, se procede a decidir el caso *sub lite*, como se desarrollará a continuación.

¹⁸ “[...] Artículo 128. Competencia del Consejo de Estado en única instancia. El Consejo de Estado, en Sala de lo Contencioso Administrativo, conocerá de los siguientes procesos privativamente y en única instancia: [...]”

2. De los de nulidad y restablecimiento del derecho que carezcan de cuantía, en los cuales se controviertan actos administrativos expedidos por autoridades del orden nacional, con excepción de los de carácter laboral. No obstante, las controversias sobre los actos de declaratoria de unidad de empresa y calificación de huelga son de competencia del Consejo de Estado en única instancia. [...]”

¹⁹ “[...] Artículo 308. Régimen de Transición y Vigencia. El presente Código comenzará a regir el dos (2) de julio del año 2012.

Este Código sólo se aplicará a los procedimientos y las actuaciones administrativas que se inicien, así como a las demandas y procesos que se instauren con posterioridad a la entrada en vigencia.

Los procedimientos y las actuaciones administrativas, así como las demandas y procesos en curso a la vigencia de la presente ley seguirán rigiéndose y culminarán de conformidad con el régimen jurídico anterior [...]”

²⁰ “[...] Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo [...]”



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Actos administrativos acusados

13. Los actos administrativos acusados son:

14. Auto núm. 3472 de 27 de noviembre de 2008 “[...] *Por el cual se declara sobre una presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas [...]*”, expedido por la profesional especializada, código 2028, grado 17, de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

[...] Bogotá D.C., 27 de noviembre de 2008

AUTO No. 3472

“Por el cual se declara sobre una presentación de un Diagnóstico Ambiental de Alternativas”

LA SUSCRITA PROFESIONAL ESPECIALIZADA CÓDIGO 2028 GRADO 17 DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES AMBIENTALES

En ejercicio de las funciones asignadas por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución No. 802 del 10 de mayo de 2006, modificada por la Resolución No. 2234 del 17 de noviembre de 2006, y

CONSIDERANDO:

Que mediante escritos radicados en este Ministerio bajo los números 4120-E1-68386 del 19 de junio de 2008 y 4120-E1-70996 del 26 de junio de 2008, el señor ALFREDO EMIRO SOLANO BERRIO, identificado con cédula de ciudadanía No. 6.864.298, actuando en calidad de Presidente de la compañía EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P., con N.I.T. 0800175746-9, solicitó pronunciamiento por parte de este Ministerio sobre la necesidad de elaborar y presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado “Río Sinú”, localizado sobre el río Sinú, 5 Kms aguas debajo de la confluencia de éste con el río Esmeralda y 30 Kms aguas arriba del sitio actual de presa de Urrá I (Sobre el río Sinú en Angostura de Urrá a aproximadamente 45 kms aguas arriba de Tierralta) jurisdicción del municipio de Tierralta, al sur del departamento de Córdoba.

[...]

Que mediante oficio radicado No. 4120-E1-102028 del 5 de Septiembre de 2008, la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia, remitió a la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales, del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial – MAVDT, concepto sobre Inviabilidad Jurídica de Proyectos de Infraestructura al Interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Que mediante oficio radicado No. 4120-E1-103415 del 10 de septiembre de 2008, la Defensoría del Pueblo, remitió a este Ministerio su pronunciamiento respecto del proyecto Río Sinú, en sentido de manifestar que “Para la Defensoría del Pueblo es claro que la solución a las inundaciones no es construir un nuevo embalse, sino que se requiere de una serie de acciones integrales como la recuperación del flujo y de la capacidad hidráulica de la cuenca y recuperar y adecuar las formas de manejo ancestral que hacían los campesinos, formas que de alguna manera recoge el POMCA del Sinú pero que están previstas a realizarse a largo plazo.”

DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

Que el proyecto estaría localizado al sur del departamento de Córdoba, en jurisdicción del municipio de Tierralta. El sitio de presa se ha ubicado aguas arriba de la Central Hidroeléctrica de Urrá I, hoy en operación, en la parte más estrecha del río Sinú, en la denominada segunda Angostura de Urrá de aproximadamente 13 kilómetros de longitud, entre la desembocadura del río Esmeralda sobre el río Sinú y la quebrada Cruz Grande, aproximadamente 5 Kilómetros agua abajo de la confluencia del río Esmeralda con el río Sinú. Tanto la presa como el embalse, se situarían en jurisdicción del Parque Nacional Natural Paramillo, creado mediante Resolución No. 163 del 6 de junio de 1977, expedida por el Ministerio de Agricultura.

[...]

Que mediante concepto técnico No. 2113 del 20 de noviembre de 2008, este Ministerio, teniendo en cuenta el concepto previo emitido por la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante oficio radicado No. 4120-E1-102028 del 5 de Septiembre de 2008, sobre Inviabilidad Jurídica de Proyectos de Infraestructura al Interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, conceptuó:

“(…)

III. CONSIDERACIONES TÉCNICAS

3.1. Concepto técnico de la Dirección General, de Parques Nacionales Naturales de Colombia.

1. Inviabilidad Jurídica de Proyectos de Infraestructura al Interior de las Áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales

[...]

De lo anterior, se derivan las siguientes conclusiones²¹:

1. Existe el deber específico del Estado de conservar las áreas de especial importancia, entre las cuales está el Sistema de Parques Nacionales, donde únicamente son admisibles usos compatibles con la conservación y está proscrita su explotación.

²¹ Ver la publicación: Ponce de León, Eugenia y otro. Bases técnicas y legales para la implementación de la política de participación social en la conservación. Parques Nacionales Naturales de Colombia. Bogotá. 2005.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

2. *Es clara la obligación de preservar ciertos ecosistemas (las áreas de especial importancia ecológica), cuya intangibilidad se debe procurar, propendiendo porque su integridad no se menoscabe.*

3. *“La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto de los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79) se mantengan incólumes e intangibles, y por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración habilitada por éste.”²²*

4. *“La voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias;”²³*

5. *“por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación. En tales condiciones, se repite, ni el legislador ni la administración facultada por éste, pueden sustraer, por cualquier medio las áreas pertenecientes al referido sistema.”²⁴*

6. *Cualquier proyecto que pueda afectar las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, incluso aquel que se pretenda realizar al interior de estas áreas, deberá adelantar el trámite para la obtención de una licencia ambiental. Este tipo de proyectos no podrán contemplar actividades prohibidas dentro de las áreas, pues la licencia ambiental no podría amparar la violación del régimen de prohibiciones y por lo tanto la licencia ambiental podrá exigirse sólo para el desarrollo de actividades permitidas dentro de las áreas, las cuales incluso, sólo pueden realizarse siempre y cuando no sean causa de alteración significativa del ambiente natural.*

7. *La administración no puede contrariar por acto administrativo (resolución de licencia ambiental), una norma superior que contempla las prohibiciones, cómo el código de recursos naturales renovables y del ambiente y el decreto 622 de 1977 y mucho menos la protección de inalienable, imprescriptible e inembargable derivada directamente de la Constitución Política, con sus consecuencias normativas, ni tampoco la calificación constitucional de áreas de especial importancia ecológica hecha a los parques por la jurisprudencia constitucional y las consecuencias de interpretación que se derivan de ello, las cuales vinculan tanto al legislador como a la administración.*

8. *La imposibilidad constitucional de otorgar licencias ambientales para proyectos, obras o actividades que pretendan realizarse dentro de las áreas del sistema de parques, que comprometan la intangibilidad de las áreas, contemplen usos distintos a los de conservación y por lo tanto no se dirijan al cumplimiento de las finalidades previstas y cambien la destinación de las áreas.*

2. La Creación del Parque Nacional Paramillo

²² Corte Constitucional. Sentencia C-649 del 3 de diciembre de 1997. M.P. Dr. Antonio Barrera Carbonell.

²³ *Ibidem*

²⁴ *Ibidem*



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

El Parque Nacional Natural Paramillo es una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, creada por el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente -INDERENA-, a través del Acuerdo No. 24 del 2 de Marzo de 1977, acto administrativo aprobado por el Ministerio de Agricultura mediante la Resolución No 163 de 1977.

Estos actos administrativos delimitan el perímetro del Parque Nacional Natural Paramillo y definen el régimen de administración del área; sin embargo los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24 del 2 de Marzo de 1977 y la Resolución No 163 de 1977 excluyen del régimen, las zonas que en el futuro serán inundadas por los embalses previstos para el desarrollo hidroeléctrico del Sinú.

La adopción de esta medida, es manifiestamente contraria al régimen de administración contemplado en el decreto 622 de 197, pues genera la posibilidad de ejecutar proyectos que derivan en la consumación de actos y acciones en detrimento de una de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, con lo cual se contraviene el Decreto Ley 216 de 2003, el Código Nacional de los Recursos Naturales y la Constitución Política Nacional.

En efecto la vigencia de esta disposición (Párrafo de los artículos segundos del Acuerdo No 24 del 2 de Marzo de 1977 y la Resolución No 163 de 1977) debe ser examinada frente al nuevo régimen incorporado en la Constitución Política de 1991.

[...]

Bajo esta consideración es evidente que los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24 y la Resolución No 163 de 1977, son manifiestamente contrarios al contenido material y al espíritu de la Constitución, situación que conmina a las autoridades administrativas a inaplicar esta disposición.

Esta medida tiene fundamento en el artículo 9 de la Ley 153 de 1887 y a su vez ha sido objeto de múltiples pronunciamientos por parte de la Corte Constitucional, entre los cuales se resalta la Sentencia C-155 de 1999, con ponencia del Magistrado Vladimiro Naranjo Mesa que establece:

[...]

Así las cosas y al existir una manifiesta incompatibilidad entre las disposiciones recogidas en los párrafos de los artículos segundos del Acuerdo No 24, la Resolución 163 de 1977 y el artículo 63 de la Constitución Política Nacional (cuyo alcance definido por la Corte Constitucional en su Sentencia C-649/97), observamos que han perdido su vigencia y en consecuencia la administración bajo ninguna circunstancia puede darles aplicación.

3.2. Pronunciamiento de la Defensoría del Pueblo

En su pronunciamiento, la Defensoría del Pueblo manifiesta entre otros aspectos, lo siguiente:

“No se justifica inundar zonas tan importantes desde el punto de vista ambiental para controlar las inundaciones en la zona baja, cuando se sabe que gran parte del aporte de aguas en la cuenca no proviene de paramillo sino de la margen izquierda, de la Serranía de Abibe. Además, es claro que el efecto negativo de las



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRÁ S.A. E.S.P. - URRÁ S.A. E.S.P.

inundaciones se debe principalmente a las intervenciones que los finqueros han hecho y hacen sobre las ciénagas y demás cuerpos de agua afectando la dinámica hidráulica de la cuenca.

Por otra parte, aunque los ecosistemas de Paramillo no tienen una connotación especial de protección a nivel internacional, se declararon parque Nacional Natural por su importancia para la conservación de especies animales y vegetales y la regulación hídrica y son zonas que gozan de especial protección, no susceptibles a sustracción según sentencia C-649/97 de la Corte Constitucional.

Para la Defensoría de Pueblo, es claro que la solución a las inundaciones no es construir un nuevo embalse, se requiere de una serie de acciones integrales como la recuperación del flujo y de la capacidad hidráulica de la cuenca y recuperar y adecuar las formas de manejo ancestral que hacían los campesinos, formas que de alguna manera recoge el POMCA del Sinú pero que están previstas a realizarse a largo plazo”.

Consideraciones del MAVDT

En la información presentada por la Empresa Urrá, sobre el proyecto denominado “Control de Inundaciones y Generación de Energía Río Sinú”, se registra que la presa, se encuentra localizada sobre el río Sinú, 5 Kms aguas debajo de la confluencia de este con el río Esmeralda y 30 Kms aguas arriba del sitio actual de presa de Urrá I (sobre el río Sinú en Angostura de Urrá a aproximadamente 45 Kms aguas arriba de Tierralta), lo que permite establecer que el proyecto, se encuentra dentro del área del Parque Nacional Natural Paramillo, del cual se afectarán por inundación 53.300 hectáreas, lo que corresponde al 11.6% de dicho parque.

Aunque el proyecto presentado actualmente, se sustenta en el control de inundaciones aguas abajo del sitio de presa, es importante tener en cuenta los siguientes aspectos:

** La inundación del embalse, generaría el fraccionamiento de los ecosistemas allí presentes y por ende, una alteración de los componentes geomorfológicos, flora, fauna, socioeconómico y cultural, los cuales poseen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional, y que para su perpetuación han sido sometidos a un régimen adecuado de manejo.*

** Mediante oficio de radicación No. 2400-E2-54521 de mayo 16 de 2008, este Ministerio informó a la Empresa Urrá que una vez evaluado el documento “Características técnicas y ambientales del incremento al volumen del embalse Urrá I” y los estudios complementarios al proyecto de incremento en el nivel de la cresta del vertedero en el embalse Urrá I, estableció que no se requiere modificación de la Licencia Ambiental.*

** Con el realce del rebosadero, se aumentará la capacidad del embalse en aproximadamente 150 Mm³, mediante la instalación de diques fusibles de 2,00 m de altura en la gola del rebosadero existente. El aumento de la capacidad de almacenamiento, representa el 13% de la capacidad útil del embalse actual, conservando el mismo nivel de seguridad en todos los aspectos.*

** Con el realce del rebosadero, se mejora considerablemente el sistema para el control de inundaciones, debido al aumento en la capacidad de amortiguar crecientes, ya que aún presentándose la creciente para un período de retorno de cien años, esta es retenida*



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

en su totalidad por los diques fusibles que se instalarán y se contará con una alta probabilidad de que dicha creciente, sea descargada de manera gradual en el tiempo. Este aspecto, deja sin sustento el proyecto para control de inundaciones, que pretende desarrollar la Empresa.

** Con el realce del rebosadero que llevará a cabo la Empresa, se afectarán únicamente 340 Ha, de cobertura vegetal del área de protección del embalse, las cuales se inundarán durante un mes en el año, mientras que con el proyecto propuesto para control de inundaciones, se afectaría 53.300 Ha de manera permanente.*

** Desde el punto de vista de generación eléctrica, tampoco tiene justificación el proyecto, pues la capacidad instalada sería de 350 MW, valor que a consideración de éste Ministerio, es muy bajo, teniendo en cuenta la cantidad de hectáreas a inundar y la importancia de los impactos que esto genera, máxime cuando el área donde se pretende desarrollar el proyecto, corresponde al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia.*

Con base en los argumentos de la Dirección de Parques Nacionales Naturales de Colombia, que establecen la inviabilidad desde el punto de vista jurídico de desarrollar este proyecto; teniendo en cuenta los argumentos de la Defensoría del pueblo, que considera injustificado el proyecto para el control de inundaciones; teniendo en cuenta que el realce del rebosadero de la hidroeléctrica Urrá I, permitiría el control de inundaciones (aspecto sobre el cual se sustenta el proyecto río Sinú) y tomando como base la importancia de los impactos que el proyecto generará en un área del Sistema de Parques Nacionales Naturales, no es procedente el pronunciamiento sobre necesidad de realizar el estudio de Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

IV. RESULTADO DE LA EVALUACIÓN DEL CONCEPTO

Con base en las anteriores consideraciones, se establece lo siguiente:

[...]

Que de conformidad con lo anterior, y teniendo en cuenta los criterios y fundamentos dados por la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia mediante oficio radicado No. 4120-E1-102028 del 5 de Septiembre de 2008, sobre la inviabilidad jurídica del proyectos (sic) de Río Sinú, dado que el mismo se encuentra localizado al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, así como lo establecido en el concepto técnico No. 2113 del 20 de noviembre de 2008 proferido por este Ministerio, este Despacho, con base en los principios de eficacia, economía y celeridad procederá mediante este acto administrativo a establecer que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas, debido a que el proyecto no se puede desarrollar en la localización prevista por el interesado y a que, como él mismo lo manifestó en su escrito de solicitud de pronunciamiento sobre la necesidad del diagnóstico, es la única alternativa planteada para el mismo.

[...]

En mérito de lo expuesto,



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO.- Declarar que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado “Río Sinú”, en la ubicación declarada por la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.: sobre el río Sinú, 5 Kms aguas abajo de la confluencia de éste con el río Esmeralda y 30 Kms aguas arriba del sitio actual de presa de Urrá I (sobre el río Sinú en Angostura de Urrá a aproximadamente 45 kms aguas arriba de Tierralta) jurisdicción del municipio de Tierralta, al sur del departamento de Córdoba, de conformidad con lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTÍCULO SEGUNDO.- Advertir a la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P., sobre la inviabilidad jurídica del proyecto en las condiciones por ella declarada, de acuerdo con lo expuesto en la parte motiva del presente acto administrativo.

ARTICULO TERCERO.- Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio, notificar el contenido de la presente providencia al representante legal de la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P., o al apoderado debidamente constituido.

ARTICULO CUARTO.- En contra del presente Auto procede el recurso de reposición, por tratarse de un acto administrativo de trámite que pone fin a una actuación administrativa, de conformidad con el artículo 50 del Código Contencioso Administrativo, el cual podrá interponerse dentro de los cinco (5) días siguientes a su notificación.

[...].

15. Auto núm. 1681 de 8 de junio de 2009 “[...] Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra del Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008 [...]”, expedido por la profesional especializada, código 2028, grado 17, de la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial:

“[...] Bogotá D.C., 8 de junio de 2009

AUTO No. 1681

“Por el cual se resuelve un recurso de reposición en contra del Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008”

LA SUSCRITA PROFESIONAL ESPECIALIZADA CÓDIGO 2028 GRADO 17 DE LA DIRECCIÓN DE LICENCIAS, PERMISOS Y TRÁMITES AMBIENTALES

En ejercicio de las funciones asignadas por la Ministra de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial mediante la Resolución No. 802 del 10 de mayo de 2006, modificada por la Resolución No. 2234 del 17 de noviembre de 2006, y



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

CONSIDERANDO:

[...]

Que el señor JULIO CÉSAR V. ANGULO SALOM, identificado con la cédula de ciudadanía número 13.885.598, en calidad de Apoderado Especial de la empresa URRRA S.A. E.S.P., con escrito presentado personalmente y radicado en este Ministerio con el número 4120-E1-140403 del 9 de diciembre de 2008 y estando dentro del término legal, interpuso recurso de reposición y en subsidio el de apelación en contra del Auto 3472 del 27 de noviembre de 2008, en el sentido de revocarlo y en su lugar pronunciarse sobre si se requiere o no de la elaboración de Diagnóstico Ambiental de Alternativas.

ARGUMENTOS Y PETICIONES DEL RECORRENTE

“(...)

SUSTENTACIÓN DEL RECURSO

[...]

Consecuente con lo manifestado hasta ahora en la sustentación del recurso, es necesario precisar que el caso propuesto del RIO SINÚ es específico y totalmente diferente, pues no hay que sustraer área alguna, dado que el área que se dejó sustraída en el acto de su creación, es decir esas zonas no se consideran regladas dentro del sistema, como es evidente y claro el contenido del texto de la norma que en forma expresa señala que quedan exentas, es decir que no aplica el régimen especial del sistema de parques a las áreas que fueran a ser inundadas por los embalses previstos para este proyecto del RIO SINÚ así como para la construcción de las obras civiles necesarias para tal fin.

Existe un precedente específico (tres actos administrativos) ocurrido con el proyecto URRRA I (expediente 112) que puede consultarse en su Despacho y debe tener en cuenta para resolver de fondo este recurso.

En efecto, después de la expedición de la Constitución de 1991 se expidieron los actos administrativos de licencia Ambiental para la construcción, llenado y operación del proyecto mediante las resoluciones 0243 del 13 de abril de 1993 838 de 5 de octubre de 1999 y 0965 de noviembre 16 de 1999 sin aplicar la inconstitucionalidad sobreviniente como se pretende ahora ante la pretensión de mis representado de adelantar el segundo embalse previsto. (Subrayado del texto original).

[...]

Es incuestionable este precedente para que no esté llamado a prosperar el criterio de derogatoria de la exención de las áreas que debe presumirse constitucional y legal también para este evento, pero que equívocamente sustenta como inconstitucional con la realidad del proyecto, el aplicar para un caso la inconstitucionalidad sobreviniente y para otro idéntico que ya se dio bajo las mismas circunstancias no haberla siquiera considerado.

[...]



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Sobre las consideraciones de la Defensoría del Pueblo y del MAVDT previa consulta con el equipo técnico experto a cargo de esta etapa del proyecto, se precisa en primer lugar que no puede prejuzgarse sobre la viabilidad o no del proyecto como lo hace la Defensoría, sin haber agotado precisamente la opción dada (sic) por la ley y los reglamentos en estos casos, es decir la necesidad o no de elaborar el DIAGNÓSTICO AMBIENTAL DE ALTERNATIVAS que dilucidaría si es procedente la opción del embalse y/o de otras acciones integrales como se plantea por esa Oficina.

[...]

Con fundamento en lo anterior es claro que el rebosadero aun con los diques fusibles instalados podrá verter agua libremente dependiendo de las condiciones de nivel presentes en el embalse, asociado a esto al valor de las probables crecientes que se presenten a futuro.

Consecuente con lo manifestado se reitera la petición de revocar totalmente el auto recurrido y en su lugar se solicita disponer sobre si se requiere o no de la elaboración del diagnóstico ambiental de alternativas para el proyecto propuesto.”

Que mediante Oficio No. 2400-E2-140403 del 3 de febrero de 2009, esta Dirección solicitó concepto a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para resolver el recurso de reposición interpuesto en contra del Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008.

Que mediante oficio radicado No. 4120-E1-13795 del 11 de febrero de 2009, la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia reiteró su posición en cuanto a la inviabilidad jurídica de adelantar proyectos de infraestructura al interior de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia teniendo en cuenta las siguientes razones:

“(…)

Desde este punto de vista y atendiendo a las disposiciones citadas, considera esta Oficina que jurídicamente resulta improcedente la aplicación del parágrafo del artículo 2º del Acuerdo 24 del 2 de mayo de 1977, aprobado por el Gobierno Nacional mediante Resolución Ejecutiva 163 de 1977, toda vez que el contenido del mencionado parágrafo, contraría lo dispuesto en el artículo 63 de la Constitución Política, el cual, de conformidad con el artículo 9º de la ley 153, prima sobre cualquier otra disposición preexistente que le sea contraria, tal y como ocurre con el contenido del parágrafo anotado.

Sumado a lo anterior, la interpretación del artículo 63 sobre las características especiales de protección en los Parques Nacionales Naturales, debe hacerse en armonía con los (sic) preceptuado en los artículos 79 y 80 constitucionales en donde se consagra el derecho de las personas a gozar de un ambiente sano, y la planificación que debe efectuar el Estado para el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, en aras de garantizar la protección del mencionado derecho (...)

[...]

CONSIDERACIONES DEL MINISTERIO:

[...]



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Dados los argumentos expresados por la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales Naturales – UAESPNN, acerca de la inviabilidad constitucional de adelantar proyectos de infraestructura en áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, los cuales también fueron expresados por la Oficina Asesora Jurídica de este Ministerio en oportunidad diferente, este Despacho no repondrá su decisión tomada mediante el artículo primero del Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008, acerca de declarar que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado “Río Sinú”, en la ubicación declarada por la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

[...]

En mérito de lo expuesto,

DISPONE

ARTÍCULO PRIMERO.- *Confirmar en su totalidad el Auto No. 3472 del 27 de noviembre de 2008, relativo al proyecto hidroeléctrico Río Sinú, de conformidad con lo establecido en la parte motiva del presente acto administrativo.*

ARTÍCULO SEGUNDO.- *Rechazar por improcedente el recurso de apelación interpuesto en forma subsidiaria contra el Auto 3472 del 27 de noviembre de 2008.*

ARTICULO TERCERO.- *Por la Dirección de Licencias, Permisos y Trámites Ambientales de este Ministerio, notificar el contenido de la presente providencia al representante legal de la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P., o al apoderado debidamente constituido.*

ARTÍCULO CUARTO.- *Contra la presente providencia no procede recurso alguno, por entenderse agotada la vía gubernativa de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 63 del Código Contencioso Administrativo.*

[...].”

Problema jurídico

16. A la Sala de la Sección Primera del Consejo de Estado, con fundamento en los argumentos expuestos por las partes demandante y demandada, en el caso *sub examine* le corresponde determinar si los actos administrativos acusados vulneraron los artículos 2 y 365 de la Constitución Política y fueron falsamente motivados al aplicar la figura de la inconstitucionalidad sobreviniente y determinar la pérdida de vigencia y no aplicación del parágrafo del artículo 2 del Acuerdo 24 de 2 de mayo de 1977, aprobado mediante la Resolución 163 del mismo año.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Marco normativo y desarrollo jurisprudencial del Sistema de Parques Nacionales Naturales

Antecedentes internacionales

17. En el orden jurídico internacional se pueden mencionar como antecedentes la Convención para la Protección de la Flora, de la Fauna, y de la Bellezas Escénicas Naturales de los Países de América²⁵ y la Declaración de Principios para la Gestión Sostenible de los Bosques, suscrita en la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (UNCED)²⁶, realizada en Río de Janeiro durante los días 3 al 14 de junio de 1992.

Norma constitucional

18. El artículo 63 de la Constitución, establece:

*“[...] ARTICULO 63. Los bienes de uso público, **los parques naturales**, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, **son inalienables, imprescriptibles e inembargables**. [...]”.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Regulación legal y reglamentaria

²⁵ Adoptada el 12 de octubre de 1940, en Washington, D.C. en la cual se indicó en su preámbulo la necesidad de concertar una convención sobre la protección de la flora, la fauna, y las bellezas escénicas naturales de los Estados de América. En esta Convención se definen, entre otros, los Parques Nacionales como “[...] Las regiones establecidas para la protección y conservación de las bellezas escénicas naturales y de la flora y la fauna de importancia nacional, de las que el público pueda disfrutar mejor al ser puestas bajo la vigilancia oficial. [...]”; y sobre las Reservas Nacionales dispuso que son “[...] Las regiones establecidas para la conservación y utilización, bajo vigilancia oficial, de las riquezas naturales, en las cuales se dará a la flora y la fauna toda protección que sea compatible con los fines para los que son creadas estas reservas. [...]” y se acuerda en relación con los parques y reservas nacionales: i) estudiar la posibilidad de su pronta creación, dentro del territorio de los respectivos países; ii) que los límites de los parques nacionales no serán alterados ni enajenada parte alguna de ellos sino por decisión de la autoridad legislativa competente; y las riquezas existentes en ellos no se explotarán con fines comerciales; iii) recomendar a los órganos legislativos competentes de cada país, la adopción de leyes y reglamentos que aseguren la protección y conservación de la flora y fauna dentro de sus respectivos territorios y fuera de los mismos.

²⁶ El Programa 21, aprobado el 14 de junio de 1992 por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Lucha contra la deforestación, (Capítulo 11 de la Sección II del Programa 21), “[...] Los recursos forestales son indispensables tanto para el desarrollo como para la preservación del medio ambiente mundial. Su utilización racional puede crear empleos, ayudar a mitigar la pobreza y ofrecer una valiosa gama de productos. La mala ordenación de los bosques, que va desde la falta de medidas adecuadas contra los incendios, la tala comercial insostenible y el exceso de pastoreo hasta los efectos perniciosos de los contaminantes transportados por aire está vinculada a la degradación de los suelos y de las fuentes de agua, la pérdida de la vida silvestre y de la diversidad biológica y la agravación del calentamiento del mundo. [...]”. Fuente: https://www.un.org/esa/sustdev/documents/agenda21/spanish/a21_summary_spanish.pdf.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

19. La Ley 2 de 16 de diciembre de 1959²⁷, estableció siete (7) zonas de reserva forestal con el carácter de “Zonas Forestales Protectoras” y “Bosques de Interés General”, para el desarrollo de la economía forestal y protección de los suelos, las aguas y vida silvestre.

20. El artículo 13 de la Ley *ibídem* declaró Parques Nacionales Naturales aquellas zonas que el Gobierno Nacional, por intermedio del Ministerio de Agricultura, previo concepto favorable de la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, delimitara y reservara de manera especial en las distintas zonas del país y en sus distintos pisos térmicos, con el objeto de conservar la flora y fauna nacionales. En virtud de la finalidad indicada, previó como prohibida la adjudicación de baldíos, las ventas de tierras, la caza, la pesca y toda actividad industrial, ganadera o agrícola, distinta a la del turismo o a aquellas que el Gobierno Nacional considere convenientes para la conservación o embellecimiento de la zona.

21. El artículo 14 de la ley *supra* declaró de utilidad pública las zonas establecidas como Parques Nacionales Naturales, confiriendo al Gobierno la facultad de expropiar las tierras o mejoras de particulares que en ellas existieran.

22. El artículo 327 del Decreto - Ley 2811 de 18 de diciembre de 1974²⁸ señala que se denomina sistema de parques Nacionales, “[...] *el conjunto de áreas con valores excepcionales para el patrimonio Nacional que, en beneficio de los habitantes de la nación y debido a sus características naturales, culturales o históricas, se reserva y declara comprendida en cualquiera de las categorías que adelante se enumeran. [...]*”.

23. El artículo 329 *ibídem* establece los tipos de áreas que conforman este sistema:

“[...] a.- Parque Nacional: Área de extensión que permita su autoregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales, complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales

²⁷ “[...] *Sobre economía forestal de la Nación y conservación de recursos naturales renovables. [...]*”.

²⁸ “[...] *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente [...]*”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

tiene valor científico, educativo, estético y recreativo Nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo;

b.- Reserva Natural: *Área en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales;*

c.- Área Natural única: *Área que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro;*

d.- Santuario de flora: *Área dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora Nacional;*

e.- Santuario de Fauna: *Área dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna Nacional;*

f.- Vía Parque: *Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento. [...].”*

24. El artículo 331 *idem* menciona las actividades permitidas en los parques nacionales que son las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura, las cuales deberán realizarse de conformidad con las definiciones del artículo 332 *ibidem*²⁹.

25. En relación con las prohibiciones previstas en las áreas que integran el sistema de parques Nacionales, el artículo 336 del decreto *supra*, determina que en dichas áreas se prohíbe:

[...] a. La introducción y transplante de especies animales o vegetales exóticas;

b. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas, o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos;

c. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada;

d. Las demás establecidas por la ley o el reglamento. [...].” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

²⁹ “[...] a. **De conservación:** Son las actividades que contribuyen al mantenimiento de su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; b. **De investigación:** Son las actividades que conducen al conocimiento de ecosistemas y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; c. **De educación:** Son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; d. **De recreación:** Son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques Nacionales; e. **De cultura:** Son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y f. **De recuperación y control:** Son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materias que lo condicionan. [...].”



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

26. El artículo 2º del Decreto 622 de 16 de marzo de 1977³⁰, prevé que para efectos de este reglamento el conjunto de áreas que se relacionan y definen en el artículo 329 del Decreto - Ley 2811 de 1974, se denominará “*Sistema de Parques Nacionales Naturales*”.

27. Visto el artículo 30 del Decreto 622 de 1977, las siguientes conductas están prohibidas en el Sistema de Parques Nacionales Naturales, las cuales pueden generar la alteración del ambiente natural de las áreas que lo componen:

[...] 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos.

2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales y de explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada.

3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras y petroleras.

4. Talar, socolar, entresacar o efectuar rocerías.

5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas, para preparación de comidas al aire libre.

6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el Inderena por razones de orden técnico o científico.

7. Causar daño a las instalaciones, equipos y en general a los valores constitutivos del área.

8. Toda actividad que el Inderena determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales.

9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo la caza con fines científicos.

10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el Inderena, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el Inderena permita esta clase de actividad, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita.

11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el Inderena lo autorice para investigaciones y estudios especiales.

³⁰ “[...] Por el cual se reglamentan parcialmente el capítulo V, título II, parte XIII, libro II del Decreto-Ley número 2811 de 1974 sobre «sistema de parques nacionales»; la Ley 23 de 1973 y la Ley 2a de 1959. [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

12. *Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie.*

13. *Llevar y usar cualquier clase de juegos pirotécnicos o portar sustancias inflamables no expresamente autorizadas y sustancias explosivas.*

14. *Arrojar o depositar basuras, desechos o residuos en lugares no habilitados para ello o incinerarlos.*

15. *Producir ruidos o utilizar instrumentos o equipos sonoros que perturben el ambiente natural o incomoden a los visitantes.*

16. *Alterar, modificar, o remover señales, avisos, vallas y mojones. [...].”*

28. El artículo 5 de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993³¹, entre las funciones asignadas al Ministerio del Medio Ambiente, en su numeral 19), consagró la de administrar las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, velar por la protección del patrimonio natural y la diversidad biótica de la nación, así como por la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica.

29. El Decreto 2372 de 1 de julio de 2010³², mediante el cual se reglamentó el Sistema Nacional de Áreas Protegidas³³, las categorías de manejo que lo conforman y los procedimientos generales relacionados con éste, dispuso que: i) entre las categorías de áreas protegidas que conforman el Sinap, en las públicas están las del Sistema de Parques Nacionales Naturales (artículo 10); ii) el Sistema de Parques Nacionales Naturales forma parte del Sinap, está integrado por los tipos de áreas enunciados en el artículo 329 del Decreto-ley 2811 de 1974, su reserva, delimitación, alinderación y declaración de las áreas del sistema indicado corresponde al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial y las acciones necesarias para su administración y manejo competen a la Unidad Administrativa Especial del Sistema de Parques Nacionales Naturales (artículo 11); y, iii) la reglamentación de las categorías que forman parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales, corresponde a lo definido por el Decreto 622 de 1977 o la norma que lo modifique, sustituya o derogue (parágrafo artículo 11).

³¹ “[...] Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [...]”.

³² “[...] Por el cual se reglamenta el Decreto-ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto-ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. [...]”.

³³ El Sistema Nacional de Áreas Protegidas, Sinap **es el conjunto de las áreas protegidas**, los actores sociales e institucionales y las estrategias e instrumentos de gestión que las articulan, **que contribuyen como un todo al cumplimiento de los objetivos generales de conservación del país.** (artículo 3).



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

30. El artículo 27 del decreto anotado refiere a que todas las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales existentes se integran al Sinap de manera automática a partir de la fecha de expedición de la citada norma.

Desarrollo jurisprudencial

31. La Corte Constitucional en la sentencia C-746 de 26 de septiembre de 2012³⁴ señaló que el primer ejercicio de caracterización sobre el Sistema de Parques Nacionales se efectuó en la sentencia C-649 de 1997³⁵ “[...] a propósito de la declaratoria de inexecutable de la norma que permitía la sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. [...]”, y definió la naturaleza constitucional de dicho sistema en los siguientes términos:

“[...] 2.2.7. Como se ha explicado la constitución de reservas tiene fundamento en el sistema normativo del ambiente en la Constitución Política, pues ellas constituyen mecanismos para el manejo, la protección, la preservación, restauración y sustitución de los recursos naturales renovables. (...)”

La protección que el art. 63 de la Constitución establece al determinar que los bienes allí mencionados son inalienables, inembargables e imprescriptibles, debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles y, por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.

El sistema ambiental que ha configurado la Constitución fue una respuesta del Constituyente al preocupante y progresivo deterioro del ambiente y de los recursos naturales renovables. (...) En tal virtud, **entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación.** “[...]”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

³⁴ M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez.

³⁵ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-649 de 3 de diciembre de 1997; M.P. Antonio Barrera Carbonell [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

32. En la Sentencia C-189 de 2006, la Corte definió el Sistema de Parques Nacionales Naturales como un límite a los derechos individuales y sobre su especial importancia ecológica, precisó:

*“[...] En criterio de esta Corporación, es innegable que en virtud de lo previsto en el artículo 79 de la Constitución Política, **es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales**. Dentro de las atribuciones reconocidas para cumplir con dicha obligación constitucional, se le confiere al legislador en el artículo 80 Superior, la posibilidad de establecer medidas de protección dirigidas a velar por 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.** (...) [...]”³⁶. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

33. En la sentencia C-598 de 2010 que declaró inexecutable la norma que permitía la sustracción de áreas de los parques naturales regionales, en razón a que el mandato del artículo 63 de la Carta Política que consagra el carácter inalienable de los parques naturales, también incluía a los de carácter regional, sobre las razones por las cuales prosperó el reproche de inconstitucionalidad, consideró lo siguiente:

*“[...] (...) El reproche de inconstitucionalidad prospera porque no existe una diferencia entre la protección que se les debe conferir a los Parques Nacionales y la que merecen los Parques Regionales y **porque el artículo 63 de la Constitución Política otorgó a la categoría de Parques Nacionales la protección materializada en la indisponibilidad de dichos bienes como inalienables, inembargables e imprescriptibles**, sin contraer su ámbito de aplicación a los nacionales con exclusión, por ejemplo, de los regionales. **En suma, la inconstitucionalidad que se declara se basa en la oposición que se presenta entre la facultad de sustraer áreas de valores excepcionales en materia ambiental y la realización de los fines sociales y ecológicos propios del Estado Social de Derecho.** [...]”³⁷. (Negrilla y subrayado fuera del texto).*

34. La Corte en la sentencia C-746 de 2012, sobre el Sistema de Parques Nacionales Naturales, concluyó que:

*“[...] **es un conjunto de áreas de diverso tipo:** (i) que tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; [...] (iv) que está protegido de forma especial por la Constitución en los artículos 8, 63, 79 y 80 y por los tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 1994 ; (v) que*

³⁶ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-746 de 26 de septiembre de 2012; M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [...]”.

³⁷ *Ibidem*.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

se encuentra sometido a un régimen jurídico propio acorde con las finalidades específicas de conservación y protección, y **en el que las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control (Decreto 2811/1974 art. 332)**; (vi) **cuyos componentes tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables**; (viii) que desde una perspectiva macro-ecológica es entendido como un factor imprescindible del desarrollo sostenible, en tanto presta servicios ambientales de primer orden, sirve para proteger la biodiversidad y para atenuar los efectos del calentamiento global; [...]”³⁸. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

35. La Corte en la sentencia *supra* sobre el carácter excepcional e inalienable del Sistema de Parques Nacionales Naturales, expresó:

[...] Igualmente, la Corte ha señalado que en razón del valor excepcional que tienen las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ellas constituyen espacios “de especial importancia ecológica”, lo que se traduce en el deber específico de conservación en cabeza del Estado y de los particulares, como bien se infiere del mandato previsto en el artículo 79 del Texto Superior y de lo expuesto en la Sentencia C-189 de 2006, previamente mencionada. Esta regla se reafirma en las Sentencias C-649 de 1997 y C-598 de 2010, relacionadas con la prohibición de sustracción de áreas del Sistema de Parques Nacionales, tanto nacionales como regionales. [...]

[...] la Corte ha interpretado el mandato de inalienabilidad de los parques naturales, en un sentido amplio y protector, según el cual, una vez se designe una cierta área de terreno como parque nacional, e integre así el Sistema de Parques Nacionales Naturales, la misma no puede ser sustraída de su régimen jurídico protector. Esto bajo la idea de que los parques deben mantenerse “incólumes e intangibles” como lo ha declarado en las Sentencias C-694 de 1997 y C-598 de 2010.

[...]”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

36. En cuanto al régimen jurídico especial que tiene la figura del Sistema de Parques Nacionales Naturales, para efectos de cumplir los mandatos constitucionales, esta misma sentencia indicó que está compuesto por cinco (5) elementos revestidos de una especial relevancia constitucional, y ellos son:

[...] Primero, que el uso, manejo y destinación de dichas áreas está sujeto de forma estricta a unas finalidades específicas de conservación, perpetuación en estado natural de muestras, y protección de diferentes fenómenos naturales y culturales, perfiladas en el artículo 328 del CRN³⁹. Segundo, que en concordancia

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ Dispone, el artículo 328 del Decreto 2811 de 1974: “Las finalidades principales del sistema de parques nacionales son: a) Conservar con valores sobresalientes de fauna y flora y paisajes o reliquias históricas, culturales o arqueológicas, para darles un régimen especial de manejo fundado en una planeación integral con principios ecológicos, para que permanezcan sin deterioro; b) La de perpetuar en estado natural muestras de comunidades bióticas, regiones fisiográficas, unidades biogeográficas, recursos genéticos y especies silvestres amenazadas de extinción, y para: 1. Proveer puntos de referencia ambientales para investigaciones científicas, estudios generales y educación ambiental. 2. Mantener la diversidad biológica. 3. Asegurar la



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

*con lo anterior, **las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN⁴⁰. Tercero, que en dichas áreas están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas⁴¹. Cuarto, que dichas áreas están clasificadas según una cierta tipología (parque natural, área natural única, santuarios de flora y de fauna, y vía parque) basada en el reconocimiento de su valor excepcional, y en sus condiciones y características especiales, en los términos previstos en el***

estabilidad ecológica, y c) La de proteger ejemplares de fenómenos naturales culturales, históricos y otros de interés internacional, para contribuir a la preservación del patrimonio común de la humanidad.”

⁴⁰ Disponen los artículos 331 y 332 del Decreto 2811 de 1974: “Artículo 331. Las actividades permitidas en el sistema de parques nacionales son las siguientes: a) En los parques nacionales, las de conservación, de recuperación y control, investigación, educación, recreación y de cultura; b) En las reservas naturales las de conservación, investigación y educación; c) En las áreas naturales únicas las de conservación, investigación y educación; d) En los santuarios de flora y fauna, las de conservación, de recuperación y control, de investigación y educación, y e) En las vías parques las de conservación, educación, cultura y recreación”.

“Artículo 332. Las actividades permitidas en las áreas de sistemas de parques nacionales deberán realizarse de acuerdo con las siguientes definiciones: a) De conservación: son las actividades que contribuyen al mantenimiento en su estado propio los recursos naturales renovables y al de las bellezas panorámicas y fomentan el equilibrio biológico de los ecosistemas; b) De investigación: son las actividades que conducen al conocimiento del ecosistema y de aspectos arqueológicos y culturales, para aplicarlo al manejo y uso de los valores naturales e históricos del país; c) De educación: son las actividades permitidas para enseñar lo relativo al manejo, utilización y conservación de valores existentes y las dirigidas a promover el conocimiento de las riquezas naturales e históricas del país y de la necesidad de conservarlas; d) De recreación: son las actividades de esparcimiento permitidas a los visitantes de áreas del sistema de parques nacionales; e) De cultura: son las actividades tendientes a promover el conocimiento de valores propios de una región, y f) De recuperación y control: son las actividades, estudios e investigaciones, para la restauración total o parcial de un ecosistema o para acumulación de elementos o materia que lo condicionan.”

⁴¹ Dispone el artículo 30 del Decreto 622 de 1977 “Prohíbense las siguientes conductas que pueden tener como consecuencia la alteración del ambiente natural de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. // 1. El vertimiento, introducción, distribución, uso o abandono de sustancias tóxicas o contaminantes que puedan perturbar los ecosistemas o causar daños en ellos. // 2. La utilización de cualquier producto químico de efectos residuales o explosivos, salvo cuando los últimos deban emplearse en obra autorizada. // 3. Desarrollar actividades agropecuarias o industriales incluidas las hoteleras, mineras o petroleras. // 4. Talar, socavar, entresacar o efectuar rocerías. // 5. Hacer cualquier clase de fuegos fuera de los sitios o instalaciones en las cuales se autoriza el uso de hornillas o de barbacoas para la preparación de comidas al aire libre. // 6. Realizar excavaciones de cualquier índole, excepto cuando las autorice el INDERENA por razones de orden técnico o científico. // (...) 8. Toda actividad que el INDERENA determine que pueda ser causa de modificaciones significativas del ambiente o de los valores naturales de las distintas áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales. // 9. Ejercer cualquier acto de caza, salvo con fines científicos. // 10. Ejercer cualquier acto de pesca, salvo la pesca con fines científicos debidamente autorizada por el INDERENA, la pesca deportiva y la de subsistencia en las zonas donde por sus condiciones naturales y sociales el INDERENA permita esta clase de actividades, siempre y cuando la actividad autorizada no atente contra la estabilidad ecológica de los sectores en que se permita. // 11. Recolectar cualquier producto de flora, excepto cuando el INDERENA lo autorice para investigaciones y estudios especiales. // 12. Introducir transitoria o permanentemente animales, semillas, flores o propágulos de cualquier especie. (...)”



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

artículo 329 del CRN⁴². Y, por último, que dichas áreas están zonificadas para efectos de su mejor administración⁴³. [...]”. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Principio de desarrollo sostenible

37. La Sala considera importante abordar el principio de Desarrollo Sostenible, habida consideración a que los argumentos expresados por la parte demandante en los cargos, plantean una ponderación entre el desarrollo económico y la protección de los recursos naturales y el ambiente.

Marco internacional

38. El principio de “Desarrollo Sostenible” fue formulado por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de la ONU, en el informe Brundtland⁴⁴ elaborado en 1987, como aquel que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer sus propias necesidades, constituyéndose como un principio esencial para el desarrollo del mundo en un horizonte de largo plazo y que tiene como finalidad

⁴² Dispone el artículo 329 del Decreto 2811 de 1974: “El sistema de parques nacionales tendrá los siguientes tipos de áreas: // Parque Nacional: Area de extensión que permita su autorregulación ecológica y cuyos ecosistemas en general no han sido alterados sustancialmente por la explotación u ocupación humana, y donde las especies vegetales de animales complejos geomorfológicos y manifestaciones históricas o culturales tiene valor científico, educativo, estético y recreativo nacional y para su perpetuación se somete a un régimen adecuado de manejo; // Reserva natural: Area en la cual existen condiciones primitivas de flora, fauna y gea, y está destinada a la conservación, investigación y estudio de sus riquezas naturales; // Area natural única: Area que, por poseer condiciones especiales de flora o gea es escenario natural raro; // Santuario de flora: Area dedicada a preservar especies o comunidades vegetales para conservar recursos genéticos de la flora nacional; // Santuario de fauna: Area dedicada a preservar especies o comunidades de animales silvestres, para conservar recursos genéticos de la fauna nacional; // Vía parque: Faja de terreno con carretera, que posee bellezas panorámicas singulares o valores naturales o culturales, conservada para fines de educación y esparcimiento”.

⁴³ Dispone el artículo 18 del Decreto 622 de 1977 “La zonificación de las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales podrá comprender: // 1. EN LOS PARQUES NACIONALES NATURALES // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora // 2. EN LAS RESERVAS NATURALES // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona amortiguadora // 3. EN LAS AREAS NATURALES UNICAS //a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso //g) Zona amortiguadora // 4. EN LOS SANTUARIOS DE FAUNA Y FLORA // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora // 5. EN LAS VIAS PARQUE // a) Zona intangible // b) Zona primitiva // c) Zona de recuperación natural // d) Zona histórico-cultural // e) Zona de recreación general exterior // f) Zona de alta densidad de uso // g) Zona amortiguadora.”

⁴⁴ Titulado “Nuestro futuro común”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

lograr de forma armónica el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente.

39. En el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo⁴⁵, se adoptó la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992⁴⁶, que es el pilar fundamental sobre la cual se erige el andamiaje jurídico del derecho internacional ambiental con importantes efectos en los ordenamientos jurídicos internos de los Estados y en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible Río + 20 de 2012⁴⁷, se fijaron las acciones para la implementación del desarrollo sostenible y el inicio de la elaboración de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), a partir de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

40. La Declaración del Milenio (13/09/00)⁴⁸ de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 55/2, consideró el respeto de la naturaleza como un valor fundamental esencial para las relaciones internacionales en el siglo XXI y en el año 2015, todos los Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron diecisiete (17) Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)⁴⁹ como parte de la agenda 2030⁵⁰ para el Desarrollo Sostenible, en la cual se señaló que éstos evidencian el alcance de la nueva agenda universal.⁵¹

Concepto de desarrollo sostenible dentro del contexto de la Constitución

⁴⁵ Reunida en Río de Janeiro del 3 al 14 de junio de 1992.

⁴⁶ Se adoptaron las acciones concretas para obtener la materialización del desarrollo sostenible en todos los niveles, desde el local hasta el internacional, a partir de la cooperación entre los Estados, los sectores claves de la sociedad y las personas. Este instrumento internacional hace parte de la denominada Carta Constitucional Internacional Ambiental.

⁴⁷ Celebrada del 20 al 22 de junio en Río de Janeiro, Brasil. Definió los lineamientos para financiar y promover el desarrollo sostenible.

⁴⁸ Esta declaración reafirmó el apoyo a los principios del desarrollo sostenible, convenidos en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992).

⁴⁹ Se retoman los Objetivos de Desarrollo del Milenio para alcanzar aquellos que no se lograron, teniendo el carácter integrado e indivisible y se relacionan con los tres pilares del desarrollo sostenible: crecimiento económico, integración social y protección ambiental.

⁵⁰ Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015. Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

⁵¹ Estos instrumentos internacionales revisten importancia jurídica en la medida que representan el interés universal por la protección del medio ambiente.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

41. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha calificado la Carta Política de 1991 como una Constitución Ecológica desde la sentencia T-411 de 1992⁵² y al respecto ha señalado que, “[...] *Esta expresión no es una declaración retórica sin contenido normativo específico. En primer lugar se refiere al conjunto de normas específicas en las que el Constituyente plasmó mandatos de protección al ambiente; en segundo término, a un eje transversal de la Carta y un valor implícito en el sustrato axiológico del orden normativo y, por último, a un derecho fundamental, a la vez colectivo y autónomo. [...]*”⁵³.

42. Los artículos 79⁵⁴ y 80⁵⁵ de la Constitución delimitan el contorno esencial del derecho al medio ambiente sano y como lo indica este último artículo, corresponde al Estado planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

43. La Corte Constitucional definió el desarrollo sostenible indicando que, “[...] *“es un proceso para mejorar las condiciones económicas, sociales y mantener los recursos naturales y la diversidad, que debe propender por garantizar la sostenibilidad social la cual pretende que el desarrollo eleve el control que la gente tiene sobre sus vidas y se mantenga la identidad de la comunidad; y la sostenibilidad cultural, que exige que el desarrollo sea compatible con la cultura y los valores de los pueblos afectados”*⁵⁶. [...]”⁵⁷.

44. Según lo sostenido por la Corte Constitucional respecto al principio de desarrollo sostenible y el deber del Estado de planificar el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, “[...] (i) *el concepto de desarrollo sostenible debe ser entendido como una categoría síntesis que pretende armonizar el desarrollo económico y la protección del ambiente; (ii) este principio*

⁵² M.P. Alejandro Martínez Caballero.

⁵³ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-389 de 27 de julio de 2016; M.P. María Victoria Calle Correa [...]”.

⁵⁴ “[...] ARTICULO 79. *Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.*

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁵⁵ “[...] ARTICULO 80. *El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, **para garantizar su desarrollo sostenible**, su conservación, restauración o sustitución.*

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁵⁶ Sentencia T-384 de 2012. MP Jorge Ignacio Pretelt.

⁵⁷ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-094 de 10 de marzo de 2015; M.P. Luís Ernesto Vargas Silva [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

*y el deber del Estado de planificar el manejo de los recursos naturales son la expresión del principio de solidaridad intergeneracional que consiste en satisfacer las necesidades de las generaciones presentes pero sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; [...]; (iv) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares está limitada por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano; [...]*⁵⁸. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

45. Esta Sección consideró sobre la Constitución Ecológica que, “[...] La preservación, conservación y salvaguarda de los elementos naturales ha sido reglada por 34 disposiciones constitucionales, armonizadoras de la relación existente entre la sociedad y la naturaleza. A este compendio normativo, la jurisprudencia constitucional le ha denominado la “Constitución Ecológica”. **De ahí que la protección del medio ambiente comprende un fin esencial del régimen constitucional colombiano.** [...]”⁵⁹. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

Marco legal

46. El numeral 1. del artículo 1º de la Ley 99 de 22 de diciembre de 1993⁶⁰ incorporó como vinculantes los principios de la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992, al establecer que la política ambiental colombiana está sujeta, entre otros principios generales ambientales, a que “[...] El proceso de desarrollo económico y social del país se orientará según los principios universales y del desarrollo sostenible contenidos en la Declaración de Río de Janeiro de junio de 1992 sobre Medio Ambiente y Desarrollo. [...]”.

47. El artículo 3º de la *ibidem*, define desarrollo sostenible como “[...] el que conduzca al crecimiento económico, a la elevación de la calidad de la vida y al bienestar social, sin agotar la base de recursos naturales renovables en que se

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP). [...]”.

⁶⁰ “[...] Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

sustenta, ni deteriorar el medio ambiente o el derecho de las generaciones futuras a utilizarlo para la satisfacción de sus propias necesidades. [...]”.

48. El artículo 4º literal c) de la Ley 472 de 5 de agosto de 1998⁶¹, preceptuó que es un derecho colectivo “[...] *La existencia del equilibrio ecológico y el manejo y aprovechamiento racional de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. La conservación de las especies animales y vegetales, la protección de áreas de especial importancia ecológica, de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas, así como los demás intereses de la comunidad relacionados con la preservación y restauración del medio ambiente; [...]”.*

49. La Ley 1523 de 24 de abril de 2012⁶², en su artículo 3º dispuso que “[...] *El desarrollo es sostenible cuando satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de los sistemas ambientales de satisfacer las necesidades futuras e implica tener en cuenta la dimensión económica, social y ambiental del desarrollo. El riesgo de desastre se deriva de procesos de uso y ocupación insostenible del territorio, por tanto, la explotación racional de los recursos naturales y la protección del medio ambiente constituyen características irreductibles de sostenibilidad ambiental y contribuyen a la gestión del riesgo de desastres. [...]”.*

Desarrollo jurisprudencial del Consejo de Estado

50. La Sección Primera indicó que “[...] *en sentencia de 13 de abril de 2000 (M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.)*⁶³, *advirtió que el criterio de desarrollo sostenible responde a la unión entre el medio ambiente y el desarrollo, de manera que una actividad que se ajusta a este criterio es aquella que busca el desarrollo con base*

⁶¹ “[...] *Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones. [...]”.*

⁶² “[...] *Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [...]”.*

⁶³ Consejo de Estado, Sección Primera. Sentencia de 13 de abril de 2000, Expediente: AP-031, Actor: Fundación Biodiversidad, M.P.: Olga Inés Navarrete Barrero.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

en la sana utilización de los recursos naturales para satisfacer las necesidades actuales y futuras de la sociedad. [...]”⁶⁴.

51. En la misma providencia respecto de los elementos del concepto de desarrollo sostenible, señaló:

“[...]cabe destacar que el doctrinante Manuel Rodríguez Becerra⁶⁵ ha expresado que entre ellos se encuentran: i) la obligación de tener en cuenta las necesidades de las generaciones tanto presentes como futuras; ii) la importancia de asegurar que los recursos naturales no sean agotados sino conservados; iii) el principio de satisfacer equitativamente las necesidades de toda la población; iv) la necesidad de integrar los asuntos del medio ambiente y del desarrollo socioeconómico; v) la correlación entre la nueva inversión y el mejoramiento ambiental; y vi) reconocer que el desarrollo sostenible no implica que la preservación de todos los aspectos del medio ambiente deba ser garantizada a cualquier costo, sino que todas las decisiones de la sociedad deben ser tomadas considerando su impacto ambiental. [...]”

52. Esta Corporación al referirse al principio de desarrollo sostenible, preciso que, *“[...] facilita el proceso de armonización de las tensiones existentes entre el uso y la explotación de los recursos naturales; con la necesidad de conservar y proteger el ambiente⁶⁶. En efecto, el artículo 80 de la Carta Política consagra una **garantía estatal de racionalización de los recursos naturales, a través de la cual se establecen pautas de preservación del ambiente al interior de la estrategia de crecimiento económico que promueva el Estado.** [...]”⁶⁷.* (Negrilla y subrayado fuera del texto).

53. Y concluyó que *“[...] a nivel normativo y jurisprudencial, la protección del medio ambiente es un tema transversal que tiene como gran garante al Estado, pero que, sin duda, termina involucrando a todas las personas (naturales y jurídicas) que habitan y coexisten en el ecosistema nacional y mundial. [...]”⁶⁸.*

⁶⁴ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 12 de febrero de 2015; C.P. María Claudia Rojas Lasso; número único de radicación 85001-23-31-001-2012-00044-00(AP). [...]”.

⁶⁵ Rodríguez Becerra Manuel, El desarrollo sostenible: ¿Utopía o realidad para Colombia?, La Política Ambiental del fin de Siglo. Ministerio del Medio Ambiente, Colombia, 1994, pág. 21.

⁶⁶ Consejo de Estado, Sección Primera, Consejero Ponente: Roberto Augusto Serrato Valdés (E1), sentencia de 17 de agosto de 2017, Radicación número: 20001-23-33-000-2016-00114-01(AP)

⁶⁷ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 14 de marzo de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 17001-23-00-000-2011-00337-01(AP). [...]”.

⁶⁸ *Ibidem*.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

Desarrollo jurisprudencial de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente

54. Respecto de la figura de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, el artículo 4 de la Constitución señala la supremacía normativa de la Carta Política y que en todo caso de incompatibilidad entre la Constitución y la ley u otra norma jurídica, se aplicarán las disposiciones constitucionales; y el artículo 9º de la Ley 153 de 1887⁶⁹ dispone que la Constitución es ley derogatoria de la normativa preexistente y toda disposición anterior a la Constitución y que sea manifiestamente contraria a su literalidad y espíritu, se considerara insubsistente.

55. Esta Sección⁷⁰ se pronunció sobre esta derogatoria, indicando que: “[...] *la incompatibilidad sobreviniente, esto es, la contrariedad que se presenta con posterioridad a la expedición del acto, entre éste y una norma constitucional o legal que nace a la vida jurídica después de él, da lugar a su derogatoria, fenómeno jurídico éste para el cual esta Jurisdicción no está facultada constitucional ni legalmente para hacer dicha declaratoria, pues sólo puede disponer la de nulidad. [...]*”.

56. La Corte Constitucional en la sentencia C-155 de 10 de marzo de 1999⁷¹, expresó sobre la derogatoria tácita de normas preconstitucionales por inconstitucionalidad sobreviniente, que: “[...] *Así pues, en principio, las normas jurídicas preconstitucionales mantienen su vigencia bajo la nueva Constitución, **salvo que resulten notoriamente contrarias a sus principios, circunstancia que implica que ellas desaparezcan del universo jurídico.** Cabe preguntarse si este tipo de derogación es de los que la doctrina califica de “tácita o sobreentendida”, a lo cual habrá de responderse que en efecto lo es. **Por lo cual la norma manifiestamente contraria a la Constitución debe entenderse derogada, sin necesidad de pronunciamiento alguno sobre su retiro del***

⁶⁹ “[...] ARTÍCULO 9. La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea **claramente contraria** a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente. [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁷⁰ Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencias de 10 y 16 de febrero de 1995; C.P. Ernesto Rafael Ariza Muñoz; números de radicación 2943 y 2918, respectivamente.

⁷¹ M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

ordenamiento, ni sobre su inconstitucionalidad. [...]. (Negrilla y subrayado fuera del texto).

57. En la anterior providencia, la Corte anotó que la derogación tácita por inconstitucionalidad sobreviniente es además un principio de interpretación legal sustentado en el artículo 9º de la Ley 153 de 1887, resaltando que la contradicción debe ser una “[...] *manifiesta incompatibilidad entre el contenido material o el espíritu de la nueva norma superior y la antigua norma de menor rango. [...]*”.

58. En la sentencia C-681 de 6 de agosto de 2003⁷², expuso sobre esta derogatoria tácita, que: “[...] *Es pertinente aclarar este concepto por cuanto de acuerdo con la doctrina y con pronunciamientos anteriores de la Corte Constitucional, la inconstitucionalidad sobreviniente tiene efectos de derogatoria tácita de las normas que se cobijan con esta figura cuando se presenta este fenómeno. En consecuencia de presentarse esta circunstancia, la norma demandada parcialmente estaría derogada y por tanto, esta Corte estaría inhibida de conocer por ausencia de materia. [...]*”, salvo que continúe produciendo efectos jurídicos.

59. En sentencia C-775 de 29 de septiembre de 2010⁷³, la Corte al referirse a esta derogatoria, manifestó que, “[...] *Lo primero que se debe advertir, es que las normas expedidas con anterioridad a la Constitución de 1991 no perdieron su fuerza normativa por el sólo hecho de la promulgación de la nueva Carta. **Sólo aquellos preceptos manifiestamente contrarios a los valores y principios de la Constitución podían entenderse derogados tácitamente por la entrada en vigencia de la Constitución.***⁷⁴ [...]”.

Análisis del caso concreto

60. La Sala considera pertinente precisar que los actos administrativos enjuiciados fueron expedidos en cumplimiento de lo establecido en el artículo 17 del Decreto

⁷² Conjuez Ponente: Ligia Galvis Ortiz.

⁷³ M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

⁷⁴ Cfr. Sentencia C-155 de 10 de marzo de 1999. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

1220 de 21 de abril de 2005⁷⁵, el cual le exige al interesado la obligación de solicitar pronunciamiento sobre si el proyecto, obra o actividad requiere de la presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, en los casos allí previstos⁷⁶, dentro de los cuales se encuentra el concerniente al proyecto “Río Sinú”.

61. Como complemento del artículo 17 *ibidem*, el artículo 22 del decreto indicado *supra* en el procedimiento que debe surtirse en los eventos que se requiere de pronunciamiento sobre la exigibilidad o no de Diagnóstico Ambiental de Alternativas, establece que el interesado en obtener licencia ambiental tiene el deber de presentar petición escrita a la autoridad ambiental competente, en la que solicita que se determine si el proyecto, obra o actividad requiere o no de la elaboración y presentación de dicho diagnóstico.

62. De esta manera, en el curso del procedimiento para la obtención de la licencia ambiental, inicialmente el interesado debe formular la petición escrita para que la autoridad ambiental competente, decida si el proyecto, obra o actividad requiere o no de este estudio ambiental.

63. Por tanto, si bien el Auto 3472 de 2008 es un acto administrativo que se expide en respuesta a una petición sobre si se requiere o no de la elaboración y presentación del Diagnóstico Ambiental de Alternativas, éste puso fin a la actuación administrativa al “[...] Declarar que no se podrá elaborar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado “Río Sinú”, en la ubicación declarada por la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.: [...]” y “[...] Advertir a la EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P., sobre la inviabilidad jurídica del proyecto en las condiciones por ella declarada, [...]”, lo cual se determinó en su artículo cuarto.

⁷⁵ “[...] por el cual se reglamenta el Título VIII de la Ley 99 de 1993 sobre licencias ambientales. [...]”.

⁷⁶ “[...] 1. Los proyectos, obras o actividades cuya competencia está atribuida al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Lo anterior salvo lo dispuesto por la Ley 685 de 2001 - Código de Minas. [...]”. La competencia esta asignada en los numerales 3. y 9. del artículo 52 de la Ley 99 de 1993 y en los numerales 4. literal a) y 13. del artículo 8º del Decreto 1220 de 2005, modificado este último por el artículo 1º del Decreto 500 de 20 de febrero de 2006.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

64. Efectuadas las anteriores acotaciones, la Sala procederá a valorar los cargos propuestos por la parte demandante y los argumentos de defensa expuestos por la parte demandada, como se detalla a continuación.

Primer cargo: Violación directa de las normas en que deberían fundarse

65. Para efectos de sustentar la vulneración de los artículos 2 y 365 de la Constitución, la parte demandante aduce que en los actos administrativos demandados no existe una interpretación armónica de las normas constitucionales, sin enunciarlas, que desarrollan el carácter social del Estado con aquellas referentes a la conservación del medio ambiente; además, no se intentó lograr un equilibrio entre la preservación del medio ambiente y el desarrollo y bienestar de gran parte de la población que se beneficiaría del proyecto “Río Sinú”, mencionando unas ventajas derivadas del mismo como el control de las inundaciones, mayor seguridad en la zona, aporte adicional al sistema de generación de energía eléctrica, y en general, beneficios para la comunidad asentada en el territorio donde se ejecutaría dicho proyecto.

66. Al respecto, la Sala no comparte dichos planteamientos por las razones que se exponen a continuación.

67. Los actos administrativos acusados deciden frente a la petición de la parte actora de pronunciamiento sobre la necesidad de elaborar y presentar Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto “Río Sinú”, localizado según la descripción declarada por la demandante, cuya presa y embalse quedarían en jurisdicción del Parque Nacional Natural Paramillo, reservado y alinderado mediante el Acuerdo 24 de 1977, área que integra el Sistema de Parques Nacionales Naturales.

68. Si bien el Estado debe propender por la prosperidad general y garantizar la prestación eficiente de los servicios públicos, existe dentro de la Constitución un catálogo de normas que de manera imperiosa protegen el medio ambiente y en su artículo 80 establece que el Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

69. La jurisprudencia de la Corte Constitucional ha definido el concepto de desarrollo sostenible como un proceso para mejorar las condiciones económicas y sociales de la población, generando oportunidades y situaciones que permitan elevar la calidad de vida de la gente, respetando y manteniendo la identidad cultural de la comunidad, pero también conservando y protegiendo los recursos naturales y la diversidad, haciendo que el desarrollo sea compatible con la cultura, valores y arraigos de los habitantes afectos al mismo.

70. La Corte también precisó que el principio de desarrollo sostenible y el imperativo de planificación de los recursos naturales que se encuentra atribuido al Estado por la norma Superior, conducen a que: i) esta noción de desarrollo sostenible tiene como propósito armonizar el desarrollo económico y todos los efectos colaterales que se producen en torno al mismo y la protección al medio ambiente; ii) es una manifestación del principio de solidaridad intergeneracional, según el cual se satisfacen las necesidades de las generaciones actuales pero sin afectar los recursos requeridos por las generaciones futuras para satisfacer las suyas; y, iii) la libertad de la actividad económica que desarrollan los particulares se encuentra restringida por la necesidad de preservar y conservar un ambiente sano.

71. Esta Sala considera que el principio de desarrollo sostenible facilita las tensiones que pueden presentarse entre el uso y la explotación de los recursos naturales con la necesidad de conservar y proteger el ambiente, y de esta forma, el artículo 80 de la Constitución le impone al Estado la planificación y gestión de los recursos naturales que aseguren el cumplimiento de dicho principio, lo que significa una garantía de racionalización de los recursos naturales con la fijación de unos lineamientos de protección y preservación del ambiente en armonía con los planes y programas de desarrollo económico que promueva el Estado. Además, señala que la ley y la jurisprudencia determinan que la protección del medio ambiente es un asunto transversal, en el que, si bien el mayor garante y responsable es el Estado, involucra y compromete a todas las personas tanto en el ámbito nacional como internacional.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

72. Así las cosas, la Sala advierte que la petición presentada por la parte demandante que conllevó a la expedición de los actos administrativos demandados, pretendía el pronunciamiento de la parte demandada sobre la necesidad de elaborar y presentar el Diagnóstico Ambiental de Alternativas para el proyecto denominado “Río Sinú”, el cual estaría localizado en la jurisdicción del Parque Nacional Natural Paramillo que forma parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales y que goza de una especial protección constitucional.

73. En efecto, la Corte Constitucional en sus pronunciamientos sobre este sistema ha indicado que: i) es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente y conservar las **áreas de especial importancia ecológica, como lo son, los denominados Parques Nacionales Naturales** (artículo 79 C.P.); ii) el legislador puede regular medidas de protección para la conservación, restauración o sustitución de los recursos naturales, con la finalidad de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental que puedan causar daño a los ecosistemas de especial importancia ecológica (Artículo 80 C.P.); iii) tiene un valor excepcional y que se reserva en beneficio de los habitantes del territorio colombiano y de la humanidad; (iv) su protección especial constitucional se encuentra en los artículos 87⁷⁷, 63⁷⁸, 79⁷⁹ y 80⁸⁰, tratados internacionales, en especial el Convenio sobre la diversidad biológica aprobado en la Ley 165 de 9 de noviembre de 1994⁸¹; (v) por su régimen jurídico según las finalidades específicas de conservación y protección, las únicas actividades permitidas son conservación, investigación, educación, recreación pasiva, cultura, y recuperación y control; y, (vi) tienen el carácter de inembargables, imprescriptibles e inalienables.

⁷⁷ “[...] Es obligación del Estado y de las personas proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación. [...]”

⁷⁸ “[...] Los bienes de uso público, **los parques naturales**, las tierras comunales de grupos étnicos, las tierras de resguardo, el patrimonio arqueológico de la Nación y los demás bienes que determine la ley, **son inalienables, imprescriptibles e inembargables**. [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁷⁹ “[...] Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo.

Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. [...]” (Negrilla y subrayado fuera del texto).

⁸⁰ “[...] El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución.

Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados.

Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. [...]”

⁸¹ “[...] Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992. [...]”



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

74. En ese orden de ideas, el Auto 3472 de 2008 en sus considerandos, al citar textualmente el concepto técnico emitido por el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (No. 2113 de 20 de noviembre de 2008), que se basó en el concepto previo expedido por la Dirección General de Parques Nacionales Naturales de Colombia (No. 4120-E1-102028 de 5 de septiembre de 2008), refiere a los aspectos técnicos que sustentan una inviabilidad jurídica de adelantar proyectos de infraestructura en las áreas del Sistema de Parques Nacionales Naturales, en razón a que, para el caso concreto, el parágrafo del artículo segundo del Acuerdo 24 de 1977 que excluyó del régimen de Parque Nacional Natural Paramillo, en particular de las prohibiciones establecidas en dicho artículo, las áreas que vayan a ser inundadas por los embalses previstos para el desarrollo eléctrico del Río Sinú, junto con las zonas de construcción que sean necesarias para tal fin, disposición anterior a la Constitución de 1991, es manifiestamente incompatible con el artículo 63 *ibidem*, cuyo alcance, significado e importancia, en concordancia con otras disposiciones constitucionales, en relación con el Sistema de Parques Nacionales Naturales, ha venido definiendo la jurisprudencia de la Corte Constitucional, cuyas sentencias han sido citadas y transcritos literalmente algunos de sus textos en apartes anteriores de esta providencia.

75. Esta motivación permite observar que el acto acusado para fundamentar la decisión expone normativa y jurisprudencialmente la especial condición y características que la Constitución de 1991 le confirió a los parques naturales nacionales y al sistema del cual forman parte, como áreas excepcionales para la humanidad y de especial importancia ecológica frente a un requerimiento que pretende que se defina si se requiere o no de un estudio ambiental (DAA), para ejecutar un proyecto hidroeléctrico en zonas del Parque Nacional Natural Paramillo, el cual se sustenta en una norma expedida con anterioridad a la Constitución Política y que es abiertamente contraria a los nuevas previsiones constitucionales expuestas en párrafos previos.

76. En lo relativo a las ventajas y beneficios que se lograrían con el proyecto “Río Sinú” en criterio de la parte demandante, el acto enjuiciado también se pronuncia señalando que: i) “[...] *la inundación del embalse, generaría el fraccionamiento de los ecosistemas allí presentes y por ende, una alteración de los componentes*



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

geomorfológicos, flora, fauna, socioeconómico y cultural, los cuales poseen valor científico, educativo, estético y recreativo nacional, [...]”; ii) “[...] Con el realce del rebosadero, se mejora considerablemente el sistema para el control de inundaciones, debido al aumento en la capacidad de amortiguar crecientes, ya que aún presentándose la creciente para un período de retorno de cien años, esta es retenida en su totalidad por los diques fusibles que se instalarán y se contará con una alta probabilidad de que dicha creciente, sea descargada de manera gradual en el tiempo [...]” aspecto que, según el acto cuestionado, deja sin sustento el proyecto para control de inundaciones, que es la principal ventaja que alega la accionante; iii) “[...] Con el realce del rebosadero que llevará a cabo la Empresa, se afectarán únicamente 340 Ha, de cobertura vegetal del área de protección del embalse, las cuales se inundarán durante un mes en el año, mientras que con el proyecto propuesto para control de inundaciones, se afectaría 53.300 Ha de manera permanente. [...]”; y en lo relativo a la generación de energía eléctrica, “[...] tampoco tiene justificación el proyecto, pues la capacidad instalada sería de 350 MW, valor que a consideración de éste (sic) Ministerio, es muy bajo, teniendo en cuenta la cantidad de hectáreas a inundar y la importancia de los impactos que esto genera, máxime cuando el área donde se pretende desarrollar el proyecto, corresponde al Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia. [...]”.

77. Corolario de lo anterior, para la Sala los actos administrativos enjuiciados no infringieron los artículos 2 y 365 constitucionales, en razón a que, frente al equilibrio entre la conservación del ambiente y el desarrollo y bienestar social y económico que se lograría con el proyecto “Río Sinú” y las ventajas y beneficios que se lograrían con el mismo, éstos se ajustaron al ordenamiento jurídico como a la jurisprudencia aplicable al caso, teniendo en cuenta que se pretendía ejecutar el proyecto “Río Sinú” en la jurisdicción del Parque Nacional Natural Paramillo que forma parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, área que ostenta las características especiales y excepcionales indicadas en precedencia, en contravía de los nuevos postulados fundamentales en materia ambiental, en particular de los artículos 63, 79 y 80 de la Constitución, por lo que tanto la decisión contenida en los mismos y su motivación se expidieron conforme a derecho.

78. Los actos administrativos acusados tienen la suficiente y adecuada sustentación técnica y jurídica, que en cuanto a este cargo, permite concluir que



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

no existe vulneración de los artículos 2 y 365 de la Constitución; por el contrario, se acredita en su motivación los planteamientos normativos y jurisprudenciales de salvaguarda y protección del medio ambiente, y de manera concreta de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales que tienen un especial amparo constitucional, que impide la ejecución de proyectos como el del “Río Sinú” en dichas áreas.

79. Por lo expuesto, este cargo no tiene vocación de prosperidad.

Segundo cargo: Falsa motivación

80. Esta Sección ha señalado sobre los supuestos para la configuración de la causal de nulidad de falsa motivación y la forma como se debe acreditar, lo siguiente:

“[...] tiene ocurrencia cuando i) se presenta inexistencia de fundamentos de hecho o de derecho en la manifestación de voluntad de la administración pública; ii) los supuestos de hecho esgrimidos en el acto son contrarios a la realidad, bien por error o por razones engañosas o simuladas; iii) porque el autor del acto le ha dado a los motivos de hecho o de derecho un alcance que no tienen y iv) porque los motivos que sirven de fundamento al acto no justifican la decisión.

144. En ese sentido, esta Sección ha determinado que la validez del acto administrativo depende, entre otros elementos, de que los motivos por los cuales se expide sean ciertos, pertinentes y tengan el mérito suficiente para justificar la decisión que mediante el mismo se haya tomado, valga decir, que corresponda a los supuestos de hecho y de derecho jurídicamente necesarios para la toma de la decisión de que se trate, y que se den en condiciones tales que conduzcan a adoptar una y no otra determinación, por lo que se trata de un requisito material, en cuanto depende de la correspondencia de lo que se aduzca en el acto administrativo como motivo o causa del mismo, con la realidad jurídica y/o fáctica del caso⁸².

145. La motivación constituye, entonces, uno de los elementos esenciales o fundamentos de legalidad del acto administrativo, a tal punto que cuando se pretermite, o cuando se demuestra que las razones que sustentan la decisión no son reales, no existen o están distorsionadas se presenta un vicio que lo invalida.

146. Ahora bien, teniendo en cuenta la presunción de legalidad de la cual goza el acto administrativo, concierne a quien pretende desvirtuarlo por la causal de falsa motivación demostrar el vicio en el elemento causal de la decisión, es decir, la inexistencia o el error de los antecedentes de hecho y derecho que facultan su

⁸² Consejo de Estado. Sala de lo Contencioso Administrativo. Sección Primera. Sentencia de 11 de julio de 2019. Radicación 25000-23-24-000-2012-00509-01. C.P.: Roberto Augusto Serrato Valdés.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

expedición o, en otras palabras, que lo expresado en el acto administrativo no corresponde a la realidad.

[...].⁸³

81. Corresponde a la Sala determinar si, en el caso *sub examine*, se ha presentado o no la falsa motivación alegada, que consiste en que el acto administrativo demandado se sustentó en una equivocada interpretación de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente, como consecuencia de la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, del párrafo del artículo 2 del Acuerdo 24 de 1977, cuando la regla general es la subsistencia de la normativa precedente a la norma superior y que solo desaparece del ordenamiento jurídico cuando entre ésta y la nueva Carta Política existe una manifiesta contradicción; y además, sin tener competencia la accionada para pronunciarse sobre su derogatoria.

82. Para la Sala el párrafo del artículo segundo del Acuerdo 24 de 1977, norma preconstitucional, es manifiestamente contraria al artículo 63 de la Constitución, y por tanto, debe entenderse derogada tácitamente, desapareció del mundo jurídico, sin que requiera de pronunciamiento judicial alguno, lo cual se explica seguidamente.

83. El Acuerdo 24 de 1977 en su artículo primero estableció que “[...] *Con el objeto de conservar la flora, la fauna, las bellezas escénicas naturales, complejos geomorfológicos, manifestaciones históricas o culturales, con fines científicos, educativos, recreativos o estéticos, delimitase y reservase un área de CUATROCIENTAS SESENTA MIL (460.000) hectáreas de superficie aproximada, que se denominará **Parque Nacional Natural PARAMILLO**, ubicado en [...]*”.

84. El párrafo del artículo segundo del acuerdo anotado *supra*, determinó que quedaban exentas del régimen de parque nacional natural y en particular de las prohibiciones contenidas en dicho artículo, las áreas que serían inundadas por los embalses previstos para el desarrollo hidroeléctrico del Río Sinú.

⁸³ “[...] Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, sentencia de 20 de noviembre de 2020; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 85001-23-31-000-2009-00115-01 [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

85. El Parque Nacional Natural Paramillo forma parte del Sistema de Parques Nacionales Naturales acorde con los artículos 2º del Decreto 622 de 1977 y 329 del Decreto - Ley 2811 de 1974.

86. El artículo 63 de la Constitución prevé que, entre otros bienes, los parques naturales son inalienables, imprescriptibles e inembargables. La Corte Constitucional ha sostenido sobre este mandato que, “[...] *debe interpretarse, con respecto a los parques naturales, en el sentido de que dichas limitaciones las estableció el Constituyente con el propósito de que **las áreas alindadas o delimitadas como parques, dada su especial importancia ecológica (art. 79), se mantengan incólumes e intangibles y, por lo tanto, no puedan ser alteradas por el legislador, y menos aún por la administración, habilitada por éste.***”⁸⁴ (Negrilla y subrayado fuera de texto).

87. En la misma providencia, la Corte al referirse al atributo de inalienabilidad que tienen los parques naturales, sostuvo, “[...] *En tal virtud, entiende la Corte que la voluntad del Constituyente fue que las áreas integradas al sistema de parques nacionales se mantuvieran afectadas a las finalidades que le son propias; por consiguiente, **la calidad de inalienables de los parques naturales, reconocida en el art. 63 debe entenderse, en armonía con los arts. 79 y 80, en el sentido indicado antes, esto es, que las áreas o zonas que los integran no pueden ser objeto de sustracción o cambio de destinación.***” [...]”. una vez se designe una cierta área de terreno como parque nacional, e integre así el Sistema de Parques Nacionales Naturales, **la misma no puede ser sustraída de su régimen jurídico protector.** Esto bajo la idea de que los parques deben mantenerse **“incólumes e intangibles”** como lo ha declarado en las Sentencias C-694 de 1997 y C-598 de 2010. [...]”⁸⁵. (Negrilla y subrayado fuera de texto).

88. En criterio de la Corte Constitucional el Sistema de Parques Nacionales Naturales se encuentra afecto a un régimen jurídico especial, que es la forma de garantizar el cumplimiento de los mandatos constitucionales de los artículos 63, 79 y 80 de la Constitución, que permiten un sistema de protección especial, y que

⁸⁴ “[...] Corte Constitucional; sentencia C-746 de 26 de septiembre de 2012; M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez [...]”.

⁸⁵ *Ibidem.*



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

está integrado por cinco (5) elementos de relevancia constitucional de los cuales se destacan los siguientes: “[...] **las actividades permitidas en el área de parques naturales son exclusivamente: conservación, investigación, educación, recreación, cultura, y recuperación y control**, en los términos de los artículos 331 y 332 del CRN. Tercero, que en dichas áreas **están prohibidas conductas que puedan traer como consecuencia la alternación del ambiente natural**; en especial están prohibidas las actividades mineras, industriales, incluso las hoteleras, agrícolas y ganaderas. [...]”⁸⁶

89. Así las cosas, el párrafo del artículo segundo del Acuerdo 24 de 1977, disposición preconstitucional, mediante el cual se sustraer del régimen de parque nacional natural, y en particular de las prohibiciones indicadas en el artículo citado *supra*, las áreas del Parque Nacional Natural Paramillo que vayan a ser inundadas por los embalses para el desarrollo hidroeléctrico del Río Sinú, cambiando a su vez su destinación, es manifiestamente contrario al nuevo imperativo constitucional de los parques naturales, previsto en el artículos 63 de la Carta Política de 1991, en armonía con los artículos 79 y 80 *ibidem*, el cual ha sido expuesto en los considerandos precedentes; por consiguiente, el párrafo del artículo segundo del Acuerdo 24 de 1977 quedó derogado tácitamente⁸⁷.

90. En tal medida, no se logró acreditar la configuración de la causal de falsa motivación alegada, debido a que la fundamentación de la derogatoria tácita por inconstitucionalidad sobreviniente del párrafo del artículo segundo del Acuerdo 24 de 1977 de los actos enjuiciados, es cierta, correcta y verdadera.

91. Por lo expuesto, este cargo no tiene vocación de prosperidad.

92. Respecto de la razón de defensa que propone la parte demandada, consistente en que los argumentos de la demanda no coinciden con los formulados en el recurso de reposición contra el Auto 3472 de 2008, violando el principio de discusión previa, el debido proceso y el derecho de defensa, la Sala

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ Ley 153 de 1887, “[...] artículo 9. La Constitución es ley reformatoria y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución y que sea claramente contraria a su letra o a su espíritu, se desechará como insubsistente. [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
 Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

observa que, efectivamente, no existe identidad plena en los razonamientos propuestos en el recurso de reposición y en la demanda del asunto bajo estudio, pero ello no genera la vulneración invocada.

93. Esta Sección⁸⁸ en reiterada jurisprudencia ha señalado que para cuestionar la legalidad de los actos enjuiciados es posible plantear nuevos argumentos en la demanda frente a los formulados en el agotamiento de la vía gubernativa; en tal virtud, no se requiere que el demandante aduzca los mismos hechos o argumentos en sede administrativa al interponer los recursos y los que se presentan ante la jurisdicción contenciosa administrativa.

Conclusión

94. La Sala considera que los actos acusados no vulneraron los artículos 2 y 365 de la Constitución, ni incurrieron en la causal de nulidad de falsa motivación alegada por la parte demandante, razón por la cual procederá a denegar las pretensiones de la demanda en la parte resolutive de esta sentencia.

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

III. RESUELVE:

⁸⁸ Sentencia de 5 de julio de 2019; C.P. Roberto Augusto Serrato Valdés; número único de radicación 08001-23-31-000-2003-01881-01: “[...] En sustento de su posición, recordó que la jurisprudencia del Consejo de Estado ha admitido reiteradamente que para desvirtuar la legalidad de la actuación censurada es posible esbozar en la demanda nuevos argumentos con relación a los planteados en la vía gubernativa. [...] Al respecto estima la Sala que le asiste razón al a quo, considerado que esta Corporación ha sostenido de manera reiterada que no es necesario que el demandante aduzca los mismos hechos o argumentos invocados en sede administrativa para acudir legítimamente ante la jurisdicción, pues ello equivaldría a un desconocimiento del derecho de acceso a la administración de justicia y al debido proceso. [...]”. Sentencia de 6 de agosto de 2020; C.P. Hernando Sánchez Sánchez; número único de radicación 13001-23-31-000-2008-00104-01: “[...] 34. Al respecto la Sala en reiterada jurisprudencia ha precisado que durante el ejercicio de las acciones contenciosas administrativas ante la jurisdicción, pueden indicarse nuevos argumentos y cargos que no se hayan indicado en la vía gubernativa, siempre y cuando busquen el mismo fin de declaración de ilegalidad de los actos administrativos acusados. [...]”.



Número único de radicación: 11001032400020100004900
Demandante: EMPRESA URRRA S.A. E.S.P. - URRRA S.A. E.S.P.

PRIMERO: NEGAR las pretensiones de la demanda por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia.

SEGUNDO: En firme esta providencia, archivar el expediente.

CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE.

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

ROBERTO AUGUSTO SERRATO VALDÉS
Presidente
Consejero de Estado

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ
Consejero de Estado

NUBIA MARGOTH PEÑA GARZÓN
Consejera de Estado

HERNANDO SÁNCHEZ SÁNCHEZ
Consejero de Estado

CONSTANCIA: La presente providencia fue firmada electrónicamente por los integrantes de la Sección Primera en la sede electrónica para la gestión judicial SAMAI. En consecuencia, se garantiza la autenticidad, integridad, conservación y posterior consulta, de conformidad con la ley.